PICCOLA BIBLIOTECA DI MANUALI

PEI

CORSI SECONDARII

CLASSICI E TECNICI

12

MANUALE

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

conforme ai Programmi governativi

PER GLI ALUNNI DEGLI ISTITUTI TECNICI

E

PER GLI IMPIEGATI DELLE DIVERSE AMMINISTRAZIONI

Governative, Provinciali, Comunali

e dei Pubblici Stabilimenti

UTILE ETIANDIO AD OGNI ALTRA CLASSE DI CITTADINI

Del Prof. Comm.

GEROLAMO BOCCARDO

TORINO

TIPOGRAFIA SCOLASTICA

DI SEB. FRANCO E FIGLI

1863

MANUALE

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO.

MANUALE

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

CONFORME AI PROGRAMMI GOVERNATIVI

PER GLI ALUNNI DEGLI ISTITUTI TECNICI

E

PER GLI IMPIEGATI DELLE DIVERSE AMMINISTRAZIONI

GOVERNATIVE, PROVINCIALI, COMUNALI E DEI PUBBLICI STABILIMENTI

utile eziandio ad ogni altra classe di cittadini

del Prof. Commend.

GEROLAMO BOCCARDO

TORINO

TIPOGRAFIA SCOLASTICA DI SEBASTIANO FRANCO E FIGLI

1863.

PREFAZIONE

Poche preliminari avvertenze giudichiamo opportuno di mettere in fronte di questo *Manuale di Diritto Amministrativo.*

Strettamente seguendo l'ordine stabilito dai Programmi governativi, non ce ne siamo mai scostati se non per estenderli e per ampliarli, sicchè il lettore potesse, in una coll'esposizione delle materie da quei Programmi richieste, trovarvi quella ancora dei principii e dei teoremi da esse supposti e sottintesi.

Tra i vari tipi amministrativi presentati dalle diverse Province del Regno d'Italia, noi abbiamo creduto doverci principalmente attenere a quello della legislazione generale ed unitaria, trascurando, come destinate senza dubbio a scomparire immediatamente, le varietà secondarie che in

questo o quel ramo di pubblici servizi tuttora sussistono in alcune delle province medesime. — L'unità politica non sarà mai completa e sicura, se prima non poggia sulla solida base dell'unità amministrativa.

Nel riferire il dispositivo delle Leggi, dei Regolamenti, dei Decreti, delle Circolari e degli altri innumerevoli documenti organici, dai quali abbiamo desunto gli elementi del nostro libro, abbiamo stimato di doverci astenere dal citare date, articoli e paragrafi. Questo Manuale non è un Trattato pel Foro nè un Repertorio per la giurisprudenza, ma (intenzionalmente almeno) è una esposizione completa, tuttochè elementare, del nostro meccanismo amministrativo, destinata precipuamente ai giovani ed alle persone che, nelle varie classi sociali, sentono il bisogno ed hanno il dovere di rendersi conto dell'ordinamento dei molteplici servizi pubblici, e non hanno nè agio nè tempo di riandare a tale effetto l'ahimè troppo voluminosa raccolta delle Leggi e degli Atti del Governo. — Una lunga sebbene modesta pratica degli affari amministrativi ci ha convinto che il numero di queste persone è in Italia più grande di quel che dai più si creda.

Delle qualità e dei difetti di questa operetta,

non tocca certamente a noi il far giudizio. Siaci bensì conceduto attribuire le prime (se alcuna ne ha) all'instancabile amore che non cessò mai di animarci per la generale istruzione, e di invocare sui secondi (che, nonostante l'assidua cura e diligenza che adoperammo per evitarli, saranno certamente moltissimi) la benignità con la quale i nostri concittadini ci hanno finora fatto l'onore di accogliere le non poche altre nostre scientifiche fatiche.

Genova, settembre, 1862.

GEROLAMO BOCCARDO.

MANUALE

DI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

INTRODUZIONE

Delle leggi costituzionali che servono di fondamento al diritto amministrativo — Della distinzione dei poteri pubblici — L'amministrazione ne' suoi rapporti col potere legislativo — col potere giudiziario — col potere esecutivo — Dell'accentramento, suoi limiti, suoi eccessi.

§ 1.

Delle Leggi costituzionali che servono di fondamento al diritto amministrativo.

1. — Chiamasi *Diritto pubblico interno* il complesso delle leggi che regolano l'ordinamento interiore d'uno Stato. Suddividesi in due parti: — *Diritto Costituzionale;* che determina l'origine, l'essenza e l'esercizio dei poteri pubblici, l'ordine ed i modi della partecipazione dei cittadini al governo del paese; e — *Diritto Amministrativo* che statuisce le obbligazioni e le facoltà dell'amministrazione pubblica, le forme giusta le quali cotali obbligazioni sono adempite

e queste facoltà esercitate, e regola i rapporti dell'amministrazione pubblica sia coi proprii agenti, sia coi privati cittadini, sia coi corpi morali e con gli stabilimenti pubblici.

Sebbene profondamente distinto dal diritto costituzionale, siccome quello che, lasciando in disparte ogni teoria sull'origine, sulla genesi e sulla distribuzione dei vari poteri sociali e delle loro funzioni, non si riferisce che all'azione del potere esecutivo pel servizio dei generali interessi della società, il diritto amministrativo ha però coll'altro ramo del diritto pubblico interno i più intimi nodi, in quanto da esso desume alcuni de' suoi principii fondamentali.

Differisce pure essenzialmente dal diritto *privato*, avendo esso sempre di mira l'utilità *pubblica*; ma conserva pur tuttavia stretti legami col diritto civile, col criminale, col commerciale; perchè una folla di questioni amministrative toccano interessi privati da questi vari diritti governati, e molti problemi misti e complessi non possono risolversi senza il simultaneo soccorso dei principii di questi diversi rami della giurisprudenza.

2. — Le leggi costituzionali che servono di fondamento al diritto amministrativo sono quelle che stabiliscono la distinzione, l'armonia, il coordinamento dei vari poteri pubblici, e quelle che determinano gli attributi della pubblica amministrazione, come or ora stiamo per vedere.

§ 2.

Della distinzione dei poteri.

3. — Nell' infanzia della società e dell' umano incivilimento, i poteri pubblici sono insieme confusi. Da una parte, il continuo stato di guerra in cui l'umano consorzio si trova allora verso minacciosi e turbolenti vicini, esige un possente ed assoluto concentramento di forze e di facoltà nelle mani di chi lo dirige e governa. — Dall'altro lato, lo scarso svolgimento delle industrie, dei commerci, della ricchezza non permette che sorga quella complicazione d'interessi diversi, quella coesistenza di varie e spesso ostili classi sociali, da cui soltanto può emergere l'idea e la necessità di un equilibrio di attribuzioni e di uffici. Indi è che, in quel primo periodo, il sovrano, re, sacerdote, o popolo, tiene nel suo pugno onnipotente la somma delle cose, e tutto piega alla sua ferrea ed unica volontà.

Ma, col progredire dei tempi e col mutarsi delle condizioni sociali, si manifesta la convenienza e sorge il concetto di una separazione di poteri, che viemmeglio guarentisca i diritti e gli interessi dei governati, agevolando, al tempo stesso, l'opera dei governanti. Il Sovrano è egli il primo a riconoscerne l'opportunità: il continuo ed incessante aumentarsi degli affari lo costringe ad una folla d'ingerenze troppo gravi e pesanti per le individuali sue forze. Obbligato a ricorrere al consiglio ed alle braccia di agenti e di ministri subalterni, cui non frena il timore della personale risponsabilità, egli vede regnare l'arbitrio nel pubblico reggimento, l'inquietudine ed il malcontento nel popolo.

4. — Per alleviare la soma sotto la quale ei soccombe, il Sovrano consente, prima di tutto, ad accordare una speciale protezione a ciò che di più caro abbiano i cittadini, cioè alle loro proprietà, alla personale loro sicurezza, alla loro vita, beni preziosi ed inestimabili che i loro possessori bramano sottrarre ai capricci di una volubile volontà. — Viene allora fondato l'ordine giudiziario. La creazione di regolari tribunali è il primo passo che i popoli fanno nella via della separazione dei poteri, che è pure la via della civile libertà. Anche il despotismo glorioso di un Federico II cessa di essere una tirannide assoluta, quando il mugnaio, di cui il re vuole usurpare il podere, può impunemente domandare se non vi siano giudici in Prussia.

5. — Ma questo primo passo ne rende bentosto necessario un secondo. Ufficio dei tribunali è applicare la legge; or, se la legge si conserva arbitraria, se il giudice obbedisce ad una regola del continuo variabile, se il padrone può ancora imporre a proprio talento lo *Stat pro ratione voluntas*, s'ei può dire *l'État c'est moi*, scompariscono in gran parte i vantaggi che dall'amministrazione d'una regolare giustizia si riprometteva il paese; la sicurezza, la proprietà, la vita dei cittadini sono in continuo pericolo. È adunque mestieri che la legge acquisti una maggiore stabilità e sia fatta quanto più è possibile indipendente dall'individuale arbitrio del sommo imperante. Si comincia quindi a circondarla di formalità particolari, la si sottopone ad un esame più maturo, si erigono accanto al Sovrano Consigli permanenti incaricati di preparare e di discutere le leggi. In sulle prime questi consigli non sono che emanazioni e rappresentanti del Sovrano; ma poscia, o per concessione più o meno spon-

tanea di quest'ultimo, o, più spesso, per energica protestazione di popolo, essi diventano indipendenti da lui. Allora il diritto di far leggi cessa di appartenere al monarca solo, e si riparte fra lui stesso e le assemblee che rappresentano la nazione.

6. — Indi si costituiscono, nitidamente separati e distinti, tre diversi poteri: il *potere giudiziario*, esercitato dai tribunali; il *potere legislativo*, spettante al Sovrano ed alle assemblee; il *potere esecutivo*, affidato al Principe, che è incaricato di fare eseguire le leggi.

Il potere esecutivo, a sua volta, si riparte in due rami: il *politico*, che consiste nella direzione morale degli interessi generali della nazione, quali sono la dichiarazione delle guerre e delle paci, i trattati di commercio, la sopraintendenza degli eserciti, delle flotte ecc. e l'*amministrativo*, che vigila al retto andamento dei vari servizi pubblici.

7. — I vantaggi che da cotale ripartizione dei poteri risultano, sono; *nell'ordine civile*, una maggior somma di guarentigie tutelari assicurate ai cittadini, alla loro libertà, alla loro proprietà ed a tutti i loro diritti; *nell'ordine economico*, un adempimento più regolare, più rapido, più ordinato di tutti i pubblici servizi. — La divisione dei poteri è la prima condizione d'un governo libero, come la loro confusione è il più sostanziale carattere del dispotismo, è il battesimo della tirannide.

§ 3.

L'amministrazione ne' suoi rapporti col potere legislativo.

8. — Ufficio del legislatore è di ordinare, di prescrivere; — dell'amministratore, lo applicare, l'eseguire; — quello dichiara i diritti ed i doveri; questo attua e tutela i servizi. La legge è un principio; l'amministrazione è del principio l'attuazione.

Da questa intrinseca differenza nella loro nàtura, una non minore ne emerge nel modo di procedere dei due poteri. Il legislativo afferma norme generali; l'amministrativo discende ad oggetti particolari; il primo statuisce massime assolute; il secondo ne promuove, coi necessari temperamenti, l'applicazione. Lo scopo dell' amministratore è di trasformare in fatti le idee che il legislatore ha enunciato.

9. — Benchè per tal modo subordinata e secondaria, la missione dell'amministratore è tuttavia sommamente importante, e dall'opera sua in grandissima parte dipende la pubblica e la privata prosperità.

E, valga il vero: la legge, che statuisce in termini generali ed il cui impero si estende alla nazione intera, ed abbraccia le numerose sue provincie e le diverse sue popolazioni, non può e non deve prevedere ogni cosa, nè regolare nei loro minuti particolari i rapporti che crea e i diritti che sanziona. La cura di riparare alle omissioni che la legge ha lasciate, e di svolgere i principii che ha enunciati, spetta all'amministrazione. — Essa la adempie per mezzo di *regolamenti*, i quali decretano appunto i provvedimenti esecutivi che la legge non avea determinati, ma

che sono pur nondimeno necessari per dare alla legge stessa una completa e ragionevole esecuzione. Statuiti questi provvedimenti, l'amministrazione procede, per mezzo dei suoi agenti, ad applicarli in una con la legge di cui sono l'espressione ed il complemento.

10. — Per la facoltà di fare regolamenti di amministrazione pubblica, il potere amministrativo acquista un carattere, che, senza punto confonderlo col potere legislativo, lo assimila però in certa guisa al medesimo.

È altrettanto importante quanto malagevole il determinare con esattezza il rispettivo dominio della legge e del regolamento: fa d'uopo infatti che l'una non invada mai il campo dell'altro, e reciprocamente, sotto pericolo di annullare i vantaggi della separazione dei poteri.

Ma, sventuratamente, non è dato assegnare con regole precise ed assolute la linea di separazione. Si è solamente procedendo per via di eliminazione, che si può sperare di raccogliere alcuni efficaci criteri per riconoscere ciò che spetta alla legge e ciò che s'appartiene al regolamento.

Una prima base dalla quale conviene partire, si è la Costituzione stessa, lo Statuto fondamentale dello Stato. Quando lo Statuto ha esplicitamente attribuito ad uno dei due poteri una facoltà, non è mai lecito all'altro l'usurparla: così, per esempio, lo stanziamento dei tributi è formalmente riserbato al potere legislativo, e nessun regolamento di amministrazione pubblica può quindi stabilire una contribuzione. Reciprocamente, il potere esecutivo viene espressamente incaricato di vegliare all'eseguimento delle leggi, ed il potere legislativo non deve ingerirsi nelle cose che spettano all'esecuzione.

Se non che, queste norme di distinzione, desunte dalla

costituzione fondamentale, sono di loro natura molto poche e generiche, e sarebbero del tutto insufficienti a guidare il legislatore e l'amministratore nelle scambievoli loro ingerenze, se non si avesse ricorso ad altri principii direttivi e tutelari.

11. — L'indole stessa delle cose alle quali le leggi ed i regolamenti si riferiscono, deve somministrare i più chiari ed i più certi fra i principii medesimi.

Possono le leggi, a seconda del loro obbietto e delle loro disposizioni, dividersi in due classi distinte. Le une concernono direttamente i cittadini, regolano i loro diritti personali, la loro capacità civile, le loro obbligazioni verso lo Stato; li sottopongono a certi doveri di polizia e di sicurezza; pronunciano certe proibizioni; pongono limiti alla libertà; dettano pene. — Le altre, invece, si applicano allo Stato in sè medesimo considerato, e riguardato come la personificazione morale dell'interesse collettivò dei cittadini, determinando i diritti e i doveri dello Stato, assegnando le attribuzioni de' suoi agenti e delle varie parti ed autorità in cui esso si divide.

Le leggi della prima specie devono essere sommamente chiare, formali, esplicite, compiute. Non possono lasciar luogo a dubbiezze nè ad interpretazioni arbitrarie, senza creare il più imminente pericolo all'ordine sociale, alla costituzione della famiglia, alla sicurezza della proprietà. Quivi la sfera d'azione dei regolamenti dev'essere estremamente ristretta e tale che non resti campo all'autorità amministrativa di modificare menomamente l'azione, il carattere e l'influenza della legge.

Non così delle leggi della seconda categoria. — Queste non solamente *possono* ma *debbono* essere concepite con forme

abbastanza flessibili ed elastiche, da potersi accordare alla prevedibile varietà dei casi e da non vincolare troppo rigorosamente l'ingerenza dell'amministratore. — Trattasi, per esempio, della gestione dei beni demaniali, degli appalti di opere pubbliche o di simili altre faccende; gli interessi dello Stato sarebbero evidentemente compromessi qualora le amministrazioni di cotali affari incaricate non avessero facoltà alcuna di libero movimento. Mentre i diritti dei privati non possono trovare malleveria che in un testo preciso e chiaro di legge, la cosa pubblica invece incontra le sue più efficaci guarentigie nelle regole generali che l'amministrazione deve assegnare a sè stessa, nel meccanismo di un ordinato controllo, nella risponsabilità degli agenti ond'essa dispone.

Che se però la sfera d'azione del potere amministrativo e de' suoi regolamenti è tanto più estesa nelle materie che appartengono alla seconda categoria, anche in queste però essa non può ampliarsi per modo da invadere quella del potere legislativo. Giammai il regolamento può contravvenire alla legge ch'esso è destinato soltanto a spiegare.

§ 4.

L'amministrazione ne' suoi rapporti col potere giudiziario.

12. — Il potere legislativo emana le leggi; il potere amministrativo ed il giudiziario, ciascuno nella propria sfera, le applicano. Ma commetterebbe gravissimo errore chi da

questo carattere comune fra i due poteri inducesse una supposta loro identità; profonda, per lo contrario, ed essenziale è la loro differenza.

Siffatta differenza principalmente consiste in ciò che l'amministrazione è di sua natura *attiva*, e *passiva* è invece la giustizia nella applicazione delle leggi. — Quest'ultima non opera se non è provocata dall'evenienza di un caso speciale, in cui trattisi di tutelare un diritto o di far eseguire una obbligazione; quella agisce indipendentemente da qualunque estrinseca e parziale provocazione. La giustizia è incaricata della difesa dei diritti privati ed individuali; l'amministrazione vigila sugli interessi collettivi e generali. Se un cittadino è leso o minacciato nella sua libertà, nella sua proprietà, nel suo onore, egli ricorre ai magistrati, domanda protezione e soccorso, — la giustizia interviene e pronuncia. Se, all'incontro, la società intera o una parte qualunque di essa prova un bisogno che non può essere appagato senza un complesso di misure generali che rimuovano gli ostacoli, che agevolino le vie, — l'amministrazione statuisce e provvede.

13. — Due poteri aventi una così diversa destinazione non possono procedere che con norme del pari differenti.

La giustizia non ha altra guida che la legge o le private convenzioni; in lei nulla di discrezionario. Nel giudice l'uomo scomparisce e non v'ha che la legge vivente e parlante; egli è come lei inflessibile, impersonale, assoluto. I suoi giudizi non s'indirizzano a persone, ma a diritti; nessun temperamento di opportunità o di convenienza può stornarne gli effetti. — Gli agenti della giustizia sono perciò stesso irresponsabili, inamovibili, indipendenti.

L'amministrazione, per converso, interroga le mutevoli

circostanze de' luoghi e dei tempi; il supremo suo fine è il pubblico tornaconto. L'amministratore è bensì il rappresentante della legge, ma in lui la austerità del magistrato si combina con l'accortezza e la pieghevolezza del gestore di negozi. — Indi è che gli agenti dell'amministrazione sono revocabili, risponsabili, dipendenti dal potere esecutivo.

14. — Queste radicali differenze determinano e spiegano la necessità che la giustizia e l'amministrazione si tengano rigorosamente nella sfera d'azione rispettivamente assegnata, e che ognuna di esse si astenga dallo invadere mai il campo dell'altra.

Guai a quel popolo presso il quale la tutela delle private ragioni fosse affidata agli agenti del potere esecutivo! Sotto pretesto che suprema legge è la salvezza dello Stato, i diritti dei cittadini, la sorte delle famiglie, i più cari beni dell'uomo sarebbero ad ogni tratto conculcati e manomessi. Quali guarentigie rimarrebbero alla libertà, alla proprietà, alla vita stessa dell'individuo, se, invece di non riconoscere che l'impero della legge, dovesse egli soggiacere al mutevole arbitrio di un amministratore o de' suoi padroni?

E, reciprocamente, il regolare andamento della cosa pubblica sarebbe renduto impossibile, se vi presiedesse soltanto l'inflessibilità della legge e l'austerità del giudice. Una folla d'interessi, dai quali la prosperità sociale dipende, sarebbero sacrificati, se non fosse lecito consultare i variabili bisogni, conciliare le opposte pretese, variare i modi d'azione a seconda dei casi e dell'opportunità.

§ 5.

L'amministrazione ne' suoi rapporti col potere esecutivo.

15. — L'amministrazione non è, abbiamo detto (N.° 6), che una delle due diramazioni del potere esecutivo, il quale comprende inoltre la potestà politica. — Eminente sovra tutti è l'ufficio di quest'ultima, siccome quella cui incumbe di sopravvegliare al normale procedimento di tutta la macchina governativa all'interno, e di rappresentare la nazione al di fuori. Dal senno, dall'attività e dalla virtù dei depositari del potere politico dipende la felicità o la miseria, l'ordine o l'anarchia, la gloria o l'avvilimento dello Stato.

Comechè fra tutti i poteri pubblici, nessuno, sia così strettamente connesso coll'amministrazione come il politico, esso pur tuttavolta non si confonde menomamente con lei. L'uno dall'altra differiscono quanto la *direzione* differisce dall'*esecuzione*, e, se ci è lecito il paragone, quanto il capo-fabbrica dista dall'operaio. — Il potere politico è la mente, l'amministrativo è il braccio.

16. — Da siffatto intrinseco divario noi ricaviamo uno dei più importanti canoni di civile filosofia; uno Stato dee essere organizzato, per modo che il suo sistema, amministrativo abbia da risentire il meno possibile l'effetto delle mutazioni e delle vicende cui possa andare soggetta la sua politica.

Sul quale proposito, giova bene chiarire il nostro concetto. Ogni governo tende naturalmente a servirsi dell'amministrazione come del più efficace strumento per far prevalere

il proprio sistema e per dare ai pubblici servigi l'impulso che meglio conviene alle particolari sue mire. Pretendere che un ministero e gli alti funzionari dello Stato si astengano religiosamente dal valersi degli agenti amministrativi subalterni per far trionfare le idee ch'essi hanno portato al potere, sarebbe lo stesso che darsi in braccio all'utopia e foggiare uomini fantastici e chimerici, lontani troppo dalla reale umana natura. Ma tra il considerare l'amministrazione come un acconcio mezzo per propagare una dottrina politica e per farla predominare nell'opinione pubblica e nella macchina dello Stato, ed il volerla immedesimare col potere politico, per guisa tale da renderla solidaria delle minime scosse che può quest'ultimo subire, corre un immenso intervallo. La prima di queste due tendenze può riuscire innocua e, fino ad un certo segno, è anzi utile e necessaria, siccome quella che conferisce al governo una forza ed una universalità di azione che altrimenti non potrebbe procurarsi. Fatale è invece la seconda, perocchè essa imprime all'amministrazione una pericolosissima incertezza ed instabilità.

Il potere politico deve, insomma, tracciare la via che l'amministrazione ha da seguire. Informato a sani principii di libertà, d'ordine, di moralità, egli deve procurare che l'amministrazione apra scuole, promuova la popolare istruzione, vigili al mantenimento della quiete e della sicurezza pubblica. In tutti questi provvedimenti d'ordine generale, l'amministrazione deve obbedire alla politica; e, sotto pena di suscitare i più gravi disordini, essa non può resistere all'impulso che le viene dato da quella. Ma lo Stato cammina sull'orlo d'un precipizio, quando questa soggezione del potere amministrativo al potere politico degeneri in

assoluta confusione; quando, al cambiare d'ogni ministero, si pretenda mutare il personale o l'organamento amministrativo; quando così venga a cessare quella stabilità nelle instituzioni e quel rispetto delle legittime aspettative, che formano le basi precipue dell'ordine pubblico e le più possenti guarentigie della conservazione e della vita dello Stato.

§ 6.

Dell' Accentramento, suoi limiti, suoi eccessi.

17. — La società civile è un corpo vivente, dotato di organi e di membra molteplici; e, come tale, essa deve necessariamente avere un punto centrale a cui vengano a riannodarsi le forze che mettono in movimento coteste membra e cotesti organi, e d'onde parta il cenno di una volontà unica che le diriga, le modifichi e le coordini. Senza concentramento, senza una sapiente gerarchia che classifichi i vari poteri e ne sottoponga gli agenti innumerevoli a prestabilite norme di scambievole impero e dipendenza, il governo e l'amministrazione sarebbero impossibili, e la società non tarderebbe gran fatto a cadere in preda della più deplorevole anarchia.

18. — Ma se vi ha un accentramento giusto, equo, necessario, un altro ve n'ha eccessivo, dannoso, fatale. Vogliamo parlare di quell'accentramento, che consiste nel raccogliere tutti i poteri in mano del governo, spogliando d'ogni iniziativa le autorità locali e gli individui; di quel-

l' accentramento che, sacrificando gli interessi delle provincie, dei comuni e dei cittadini ad un supposto interesse dello Stato, crea un ordine di cose artificiale, in cui la vita nazionale, ritirandosi dall' intero corpo sociale, si concentra tutta morbosamente nella testa e nel cuore.

Infiniti sono i danni che questa esorbitante concentrazione produce. E, primo, un insuperabile incaglio ed una pregiudizievole lentezza nel soddisfacimento dei bisogni delle singole località. Nessuna decisione potendo esser presa, nè definito progetto alcuno, in tutta l'estensione del paese, senza che ne venga riferito all'autorità centrale per mezzo della lunga trafila degli uffici, ed il governo cui spetta il pronunciare sentenza essendo già sovraccarico di cure e di affari, è facile quindi lo scorgere quanto perditempo debba trascorrere prima che i più legittimi voti siano appagati, e, per conseguenza, qual mortale torpore, quale esiziale languidezza debba stendersi da un capo all'altro del paese.

Nè qui si limitano i funesti effetti di un tale sistema. Il più fatale suo portato è d' ingenerare nei cittadini una illimitata fiducia nell' onnipotenza governativa, e di esagerare quindi, da una parte, le loro pretese, deprimendo, dall'altra, ogni spirito d' individuale e spontanea intraprendenza. Quando il popolo è di lunga mano avvezzo ad incontrare l'amministrazione dovunque ei si volga; quando non può muover passo senza imbattersi nella di lei costante ed universale azione, esso finisce per convincersi che il governo può *tutto* e che, per conseguenza, deve *tutto* a provvedere. Tutti allora domandano allo Stato qualche cosa: questi vuole che lo Stato gli educhi e gli istruisca i figli; quegli che guarentisca le sue proprietà dagli incendi e dalle grandini; altri che gli paghi la chiesa ed il prete; altri

che apra officine nazionali in cui ogni operaio abbia molto salario e poco lavoro; e così più non hanno fine le esigenze che si accampano verso cotesto Ente astratto e misterioso, creduto dispensatore d'ogni bene. Crediamo di non andare errati, dicendo che il socialismo, ossia la più alta ed assoluta espressione di questo sistema dell'onnipotenza governativa, è il frutto primogenito del vizioso accentramento. — Singolare invero e molto istruttiva lezione! I governi avevano creato l'accentramento per una esagerata idea della loro autorità; e dall'accentramento nacquero i più fieri ed implacabili nemici dell'autorità e dei governi.

Intanto, affidandosi esclusivamente nei supposti doveri e poteri dell'amministrazione, i privati grado grado si abituano a far poco, al lavorare rimessamente, e solo quanto basti ai più infimi bisogni; perdono o non acquistano mai lo spirito di operosità e quello di associazione; le opere di pubblica utilità, strade, canali, ferrovie non si fanno; languono l'industria ed il commercio; l'agricoltura si conserva tristamente fedele agli antichi imperfettissimi metodi; scarsa e poco diffusa è l'istruzione; niuna generosa emulazione anima le classi, i comuni, le famiglie, gli individui; il paese giace in un sonno che gli incauti sperano sempiterno.

Poi viene il giorno che da questo sonno si sveglia. Ma invece di essere salutare, quel ridestarsi torna rovinoso, prodotto qual è non già dalla coscienza di aver errato e dal desiderio di riparare all'errore, ma sì dal tardo malcontento verso di un'amministrazione che troppo promise e poco mantenne, dal malessere di un popolo che si è troppo ciecamente fidato e che non conseguì ciò che sperava. Cosicchè, in ultima analisi, la rivoluzione è l'inevi-

tabile corollario dell'accentramento , l' anarchia è il frutto necessario del dispotismo.

Assegnare le vere funzioni che spettano al potere amministrativo, definire esattamente i limiti entro i quali l'azione sua deve contenersi, indicare i principii sui quali l'organizzazione amministrativa si fonda, tali sono adunque gli obbietti che chiunque voglia contribuire ad evitare gli accennati pericoli deve proporsi; e tali appunto sono quelli che nelle pagine seguenti procureremo di conseguire.

SEZIONE PRIMA

DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA.

CAPO I.

Della polizia in generale — Suddivisione delle incumbenze spettanti alla polizia — Polizia relativa alla sicurezza dello Stato — Polizia delle persone.

§ 1.

Della polizia in generale.

19. — Una fra le più essenziali ed eminenti funzioni del Governo è quella di mantenere l'*ordine* sociale, prendendo il vocabolo ordine nel suo più lato e nobile significato, in conformità delle leggi naturali ed eterne che presiedono all'umano consorzio. Egli adempie una tale funzione per mezzo della instituzione della *polizia*, — ossia di un complesso di regole e d' impiegati tendenti appunto al mantenimento dell'ordine.

20. — Ma, se, da una parte, nessuna funzione è più di questa inerente alla natura stessa del governo, nessuna, dall'altra, ve n' ha tampoco che abbia più sovente servito di occasione e di pretesto all' esagerata estensione delle attribuzioni del potere centrale ed alle usurpazioni fatte a danno dei diritti e della libertà dei privati. — Sotto specie di proteggere la sicurezza pubblica e di tutelare contro ogni possibile abuso la società, la polizia si è troppo sovente arrogata il diritto d'ingerirsi nei più riposti interessi dei cittadini; il domicilio fu ingiustamente violato, manomessa la proprietà, sottoposte ad inescusabili vincoli le persone, la loro attività, le loro industrie. Indi è che quell'autorità che doveva essere a tutti cara e benedetta da ciascuno, come il più valido e paterno sostegno dei beni di ognuno, divenne il simbolo più odiato della tirannide. Nella maggior parte dei paesi della continentale Europa, la polizia fu per secoli e secoli l'oggetto dell' aborrimento universale; ed in quegli Stati medesimi dove l' instauramento di un più libero e civile regime ricondusse la benefica instituzione ai suoi legittimi principii, la pubblica opinione prova tuttora una deplorevole riluttanza ed antipatia verso i ministri e gli agenti di questa instituzione, quasichè non potesse persuadersi che il loro ufficio nulla abbia in sè medesimo d' intrinsecamente ostile alla libertà ed ai diritti individuali.

Non così, per vero dire, si pensa intorno alla polizia in quella nazione, presso la quale i sani e fecondi principii di vera politica costituzionale stanno, più che sulla carta, scritti nei cuori e trovansi nelle abitudini dei cittadini ancora più che nelle leggi. La polizia in Inghilterra è considerata come il perno principale su cui s'aggira la macchina intera delle nobili instituzioni di quell'avventurato

paese; a lei è affidata la cura e la difesa delle vite e degli averi dei pacifici cittadini, i quali, avvezzi a riguardarla come una sollecita ed operosa salvaguardia, sono sempre pronti ad assecondarla nelle sue ricerche e nelle sue operazioni.

§ 2.

Suddivisione delle incumbenze spettanti alla polizia.

21. — La polizia, dicevamo poc' anzi, è il sistema di regole e di funzionarii, a cui è affidato il mantenimento dell'ordine sociale. In un senso più limitato, la polizia è destinata a vigilare alla *sicurezza pubblica*, e presso di noi anzi essa assume più specialmente quest' ultima denominazione.

Immenso è il campo d'azione sul quale si estende l'ingerenza della polizia; nè vi ha ramo alcuno della pubblica amministrazione che non sia intimamente collegato con essa. Ma ove si tenti riassumerne le principali incumbenze, si possono queste ridurre a quattro distinte categorie, a seconda che riguardano: la sicurezza e l' integrità dello Stato in generale; la protezione delle persone; gli interessi morali della società; la salubrità ed i servizi di pubblica utilità. — Sotto il primo di questi capi intendiamo i provvedimenti pubblici destinati a tutelare la congregazione dello Stato contro le mene e le fazioni che possono comprometterla. — Nella seconda categoria si comprendono tutte le disposizioni che tendono a tutelare le persone dai

pericoli che possono minacciarle per malevolenza o per incuria altrui. — Nella terza, quelle che mirano a regolare l'esercizio dei culti, l'istruzione e l'educazione popolare, i teatri e spettacoli, ecc. — Nella quarta finalmente stanno gli ordinamenti ai quali è sottoposto l'esercizio di certe industrie, quelli relativi alla pulizia rurale, quelli concernenti i boschi, le strade, i veicoli pubblici, le acque, ecc.

Nel presente capitolo tratteremo dei primi due rami della polizia, di quello cioè relativo alla sicurezza dello Stato e di quello concernente la protezione delle persone, riserbandoci, a norma del Programma, a disaminare gli altri nei capi successivi.

§ 3.

Polizia relativa alla sicurezza dello Stato.

22. — Il primo bisogno di una società incivilita si è la *sicurezza*; mancando la quale, inevitabile è il decadimento ed universale la rovina. E fra tutte le forme che questo bisogno assume, nessuna è più essenziale di quella che si riferisce alle instituzioni fondamentali dello Stato. Quando il mal governo o la debolezza dell'autorità permettono al primo facinoroso che si presenti sulla pubblica piazza, di tentare, con qualche speranza di successo, di cambiare il reggimento politico della società; quando è aperto l'adito alle più smodate ambizioni di far mercato del potere; quando questo è il patrimonio non della legittima autorità riconosciuta dalla maggioranza dei cittadini, ma bensì del più audace o del maggiore

offerente; quando un paese giace in queste sciaguratissime condizioni, è impossibile che l'anarchia non venga a desolarlo, che le fonti d'ogni ricchezza e prosperità non si esauriscano, ed il destino della nazione è in allora di alternare fra una licenza senza freno ed una tirannide senza limite. Tale fu la sorte dell'Impero romano, allorchè cominciò ad essere abbandonato alle turbolenze dei Pretoriani; tale è quella delle Repubbliche dell'America Spagnuola; tale fu quella della Francia sotto il regime del Terrore.

23. — A salvare da sì funesti pericoli uno Stato, due mezzi vi sono: giuste leggi repressive, ed una energica polizia preventiva. — L'effetto delle leggi penali non consiste già soltanto nel colpire i delitti commessi, ma bensì ancora nel creare una remora possente, un salutare timore in quelli che sarebbero proclivi a perpetrarne di nuovi. Ma troppo infida ed insufficiente affatto sarebbe la malleveria su cui la sicurezza dello Stato riposerebbe, se non potesse ella fare assegnamento che sulla repressione. Le più draconiane leggi non riuscirono mai a preservare una società dalla sua rovina, se il legislatore ed il governo non si proposero ancora il più umano e sapiente obbietto di antivenire al male ed impedirlo prima che fosse compiuto, di mantener l'ordine contro lo spirito di ribellione, di sommossa e d'insurrezione. E quest'ultimo è precisamente il cómpito della polizia relativamente alla sicurezza dello Stato.

24. — I delitti ch'essa è destinata ad impedire e contro i quali ella è in guerra perpetua e permanente, possono venire suscitati dalle pubblicazioni della stampa, preparati in riunioni pubbliche o clandestine, eseguiti con le armi alla mano. Per prevenirli adunque, la polizia invigila sulla stampa, sull'esercizio del diritto di associazione, sulla fab-

brica, sul commercio e sull'uso delle armi e delle munizioni da guerra.

25. — La stampa, questa mirabile invenzione che, dopo quella dell'alfabeto, può considerarsi come il più grande ed il più utile trovato dello spirito umano, è uno strumento che può del pari prestarsi a spargere la luce ed a propagare le tenebre, a giovare ai progressi della scienza e della moralità, come a favorire quelli della corruzione e dell'errore. Un governo che non pigliasse consiglio che dall'interesse grettamente inteso della pubblica sicurezza, potrebbe molto naturalmente essere disposto a porre vincoli e pastoie alla discussione ed alla pubblicità. Ma nulla di più fallace che il riguardare le questioni da un solo dei differenti aspetti che presentano; ed il legislatore che siegua un così pernicioso criterio non può che incorrere le più gravi aberrazioni. Se la stampa può rendersi colpevole di anarchiche provocazioni e fomentare torbidi e guerre civili, fa d'uopo non dimenticare però giammai ch'essa è altresì la feconda sorgente dei più mirabili progressi dell'intelletto, la più preziosa guarentigia dei diritti del cittadino, ed uno dei più efficaci freni agli abusi così dei privati individui come dei ministri della pubblica autorità.

La sola base razionale adunque che possa darsi alla legislazione sulla stampa, la sola che i popoli civili abbiano unanimemente accettato, si è quella di un sistema saggiamente repressivo, il quale in quell'ora istessa che impedisce alla stampa di diventare una minaccia per la pubblica tranquillità, la sottrae pur tuttavia al regime dell'arbitrio ed al beneplacito del dispotismo. Tocca all'autorità giudiziaria l'intentare regolare procedimento contro gli autori e gli editori di pubblicazioni sediziose ed immorali; e l'unico prov-

vedimento preventivo che contro la stampa periodica possa prendersi, quello si è del sequestro di quei numeri di effemeridi e giornali, rispetto ai quali il processo viene iniziato.

26. — Se la stampa può divenire un incentivo di disordini, un più immediato pericolo può derivare per la pubblica quiete dall'abusivo esercizio di un altro importantissimo diritto dei cittadini, quello di associazione.

La facoltà di radunarsi per discutere i comuni interessi politici, religiosi od economici è, senza dubbio, uno dei più preziosi privilegi che un libero e civile regime possa impartire. Ma guai se questo privilegio è adoperato come strumento delle passioni sovversive e come un mezzo per eccitare i popolari commovimenti! Nelle numerose adunanze, massime se clandestine, tenute nottetempo, in luoghi riposti, la voce del demagogo acquista una fatale potenza sugli animi incolti e già preparati ad ascoltarne i suggerimenti. La società è ne' suoi fondamenti medesimi minacciata, quando la colpevole debolezza dell'amministrazione lascia che i germi della rivoluzione liberamente vadano elaborandosi in quei ritrovi che, fatti sotto l'egida ed il pretesto della libertà, sono della libertà i più funesti nemici. La legge deve chiaramente e nitidamente definire le condizioni sotto le quali il diritto di associazione può esercitarsi; ed obbligo della polizia è di vigilare a che queste condizioni siano strettamente osservate, sciogliendo e disperdendo le riunioni al minimo indizio ch'elle sieno per uscire dal retto sentiero.

Che se tanta dev'essere l'oculatezza dell'amministrazione relativamente alle associazioni propriamente dette ed alle riunioni in luoghi chiusi, molto maggiore ancora deve mostrarsi la severità sua verso gli assembramenti sediziosi fatti

per le vie coll'intento d'impedire l'eseguimento d'una legge o d'una sentenza di tribunale, o per opporsi alla percezione di tasse, o per altro illegittimo motivo qualsiasi. La legge prescrive le norme con le quali deve procedere l'autorità per sciogliere siffatti attruppamenti, le intimazioni legali, l'uso della forza quando occorra.

Per le ragioni medesime d'ordine pubblico, le botteghe da caffè, le bettole e gli altri stabilimenti di simil genere, dove gli uomini di mal affare possono convenire e cospirare, soggiacciono a speciale vigilanza della polizia.

27. — Un altro ordine di provvedimenti destinati a proteggere la sicurezza sociale, si riferisce alle armi ed alle munizioni da guerra.

Le armi possono, nelle mani del facinoroso, offendere l'ordine pubblico, o la sicurezza dei cittadini. Ad impedire questo pericolo, la legislazione ha creato un peculiare regime per la fabbricazione, la vendita, l'importazione e l'esportazione e l'uso delle armi offensive.

Le armi *da guerra* si distinguono dalle armi *private* in ciò che quelle sono fabbricate sopra un modello e con un calibro speciale, e non possono essere fatte che nelle officine dello Stato o con una previa autorizzazione del governo. La loro fabbricazione è sottoposta a tutte le precauzioni richieste dagli interessi della pubblica difesa, della proprietà nazionale e della sicurezza privata. L'esportazione delle armi da guerra è vietata ai particolari cittadini. L'importazione non può farsene che dietro ordine del ministero della guerra. Il governo può ordinarne l'acquisto in istraniere manifatture, come pure fornirne alle potenze estere. Nessuno può possedere armi da guerra; alla legge sola ed al governo spetta la facoltà di accordarne o di permet-

terne la detenzione a certe classi di cittadini, per esempio alle guardie nazionali, ai guardaboschi, ai doganieri, per servizio pubblico.

La professione d'armaiuolo è libera, sotto le condizioni imposte dai regolamenti di polizia. Le armi private e da caccia non devono mai avere il calibro di quelle da guerra. È vietato il commercio delle armi secrete ed insidiose, cioè dei pugnali, degli stocchi, delle pistole tascabili, ecc.

Il porto d'armi, cioè la facoltà di portare le armi permesse, è rilasciato dall'autorità di polizia. Esso è vietato ai vagabondi, alle persone senza condizione sociale accertata e senza domicilio. I cittadini inoltre non possono comparire armati davanti ad alcuna autorità; è proibito di portare armi nelle assemblee elettorali e nelle riunioni pubbliche.

Più restrittive ancora sono le regole che governano la fabbricazione, il traffico e l'uso della polvere da sparo. Quivi all'interesse della pubblica sicurezza va congiunto il tornaconto fiscale, poichè la produzione della polvere forma una delle privative o regalie di demanio pubblico. Indi è che sotto pene severe ne è proibita la fabbricazione fuori delle polveriere nazionali. La polvere da guerra non può smerciarsi che dai venditori commissionati dal governo.

28. — A tutte le accennate disposizioni preventive, emanate per tutelare la sociale sicurezza, devono aggiungersene altre accessorie. Fra le quali accenneremo soltanto quella relativa a passaporti pei viaggiatori. — La regola che chiunque viaggia debba essere munito di un titolo emanante dall'autorità politica, fu stabilita col doppio fine di proteggere la sicurezza personale di colui che ne è fornito, e

di dare, al tempo stesso, una malleveria alla sicurezza pubblica. L'oggetto del passaporto è di guarentire l'identità personale di chi lo possiede; e siccome la facoltà di viaggiare è di diritto naturale, quella carta non può essere rifiutata che agli individui legalmente riconosciuti colpevoli. Qualunque rifiuto illegittimo che l'autorità opponesse al rilascio di un passaporto, costituirebbe un abuso di potere.

Ma se nei tempi addietro, quando le comunicazioni erano più difficili ed i viaggi più rari, il costume dei passaporti aveva una certa utilità, esso cessa (lo confesseremo) in gran parte di essere giustificato nell'epoca nostra, dopochè le ferrovie hanno impresso tanto movimento alle popolazioni. D'altronde è molto da dubitare se i passaporti riescano realmente efficaci mezzi preventivi di sicurezza pubblica: creando un incomodo ed una spesa per l'onesto viaggiatore, possono troppo facilmente ottenersi dall'uomo facinoroso e di dubbia fede, per meritare quella fiducia che si è volgarmente disposti ad accordare loro. Indi è che nei paesi dove la legislazione ed i costumi fecero odiernamente maggiori progressi, cessò il rigore dei passaporti, i quali dovunque volgono manifestamente in disuso.

§ 4.

Polizia relativa alla protezione delle persone.

29. — La convivenza civile assicura ai privati una folla di beneficii indipendenti dall'azione diretta dell'autorità. La mutualità dei servigi, la divisione del lavoro che moltiplica

i prodotti, lo scambio che agevola le soddisfazioni ed i consumi, sono vantaggi che, per attuarsi, non hanno punto bisogno che intervenga la polizia ed il governo sotto altra forma, tranne quella della generale ed imparziale protezione dell'ordine sociale.

Ma oltre a queste generiche condizioni di quiete e di sicurezza, senza le quali il consorzio umano perirebbe, i cittadini hanno altresì mestieri di una più sollecita ed immediata tutela dei beni a loro più cari, prestata dalla vigile amministrazione. Le disposizioni che a tale effetto questa ultima emana si ripartono in tre distinte categorie, a seconda che considerano il cittadino nell' interno della sua casa, o nel centro di popolazione ch' egli abita, o nei viaggi che intraprende.

30. — Nell' interno della sua famiglia, il cittadino deve proteggersi da sè stesso; e non potrebbero invocarsi speciali ingerimenti della polizia tendenti a tutelarlo nelle domestiche pareti, senza violare il santuario del domicilio.

Sonvi però certi pericoli dai quali, anche presso al proprio focolare, può l'uomo venire assalito e che, per emanare dal di fuori, ricadono sotto la legittima azione della autorità. La sua salute, la sua vita possono essere compromesse dall' introduzione di sostanze venefiche; la vendita dei rimedi e dei prodotti farmaceutici può diventare occasione di fatali disastri; sui pubblici mercati possono esporsi derrate malsane e guaste: a tutti questi pericoli ha procurato di ovviare la legge, sottoponendo il commercio dei veleni, l'esercizio della farmacia, i servizi dei mercati ad una attiva e solerte vigilanza dell' amministrazione. Affinchè il cittadino non sia vessato ed insidiato nella sua casa da mendici e da vagabondi, la società pu-

nisce il vagabondaggio ed apre ricoveri per gli indigenti. Speciali ospizi sorgono pure pei mentecatti, onde provvedere alle famiglie il mezzo di assistere efficacemente gli infelici lor membri che fossero colpiti dell'orrenda infermità ed, al tempo stesso, di preservarsi dagli accidenti che potessero derivarne. La casa stessa finalmente ove il cittadino risiede può non presentare sufficiente solidità; e l'amministrazione ha, in tal caso, il dovere ed il diritto di prescriverne la demolizione.

31. — La maggior parte di tutte queste sollecite cure nel mentre proteggono il cittadino nella propria sua casa, lo sovvengono pure al di fuori di questa. La repressione della mendicità, il ricovero offerto agli alienati, la demolizione delle case pericolanti contribuiscono a guarentire la sicurezza sulle pubbliche vie. Allo stesso fine concorre la vigilanza esercitata sui luoghi mal famati, che servir possono di ritrovo e di convegno ai ladri ed ai malfattori. Le prescrizioni relative alla polizia industriale e commerciale, onde parleremo tra breve, hanno pure indirettamente per effetto di tutelare il viandante ed il passeggiere.

32. — Il viaggiatore che si trasloca da un punto ad un altro incontra la stessa salutare assistenza da parte dell'amministrazione. — I battelli a vapore e le navi a vela non possono muovere dal porto, senza aver prima subíto una doppia visita tendente ad assicurare, da una parte, le loro buone condizioni nautiche e meccaniche, e, dall'altra, il loro conveniente stato igienico. — Le vetture pubbliche sono soggette all'ispezione dell'autorità locale, ed il cittadino sa a chi porgere efficacemente i suoi reclami contro i soprusi che i loro condottieri potessero commettere a'suoi danni. — Le ferrovie ed i veicoli che scorrono sovr'esse sono l'og-

getto di una vigilanza affatto particolare. Appositi regolamenti fissano il numero dei viaggiatori che possono essere ammessi, ordinano le prove a cui devono soggettarsi le macchine a vapore, determinano l'altezza e le dimensioni dei veicoli.

33. — Innumerevoli sono *le funzioni* che esercita la polizia amministrativa per mantenere e promuovere la pubblica salubrità. — Le cloache, alle quali affluiscono le acque e le immondezze d'una popolosa città, aprono sotto i nostri piedi le loro lunghe gallerie; — i cani erranti sono presi ed uccisi; — vengono vigilate le bestie da macello, e distrutte quelle che sono affette da malattie contagiose; — i teatri e le sale di spettacolo sono ventilate e preservate dagli incendi; — pubblici uffizi di vaccinazione sono aperti per le classi indigenti; — le condotte mediche assicurano i soccorsi dell'arte salutare alle genti rurali; — le vie sono nottetempo illuminate per cura dei municipii; — guardie di pubblica sicurezza le percorrono per assistere i bisognosi di soccorso ed, al tempo stesso, prestare man forte al pacifico cittadino ed arrestare il malfattore.

Tali ed infinite altre di simil genere sono le disposizioni con le quali l'amministrazione provvede alla protezione delle persone.

CAPO II.

Provvedimento agli interessi morali della società. — Instituti di educazione e d'istruzione. — Instituti scientifici e letterari — Instituti di beneficenza ed Ospizi. — Teatri, giuochi e spettacoli. — Dei Culti.

§ 1.

Degli interessi morali in genere. Instituti di educazione e d'istruzione.

34. — La Società, del pari che gli individui che la compongono, non ha solamente da provvedere alla fisica e materiale sua conservazione; ma uno scopo più alto ancora e più nobile le è assegnato: quello, vogliamo dire, di agevolare e di promuovere la soddisfazione di tutti quei bisogni intellettuali e morali, dal cui adeguato e compiuto appagamento la civiltà dei popoli principalmente risulta.

Abbandonato ai soli individuali suoi sforzi, l'uomo mal potrebbe coltivare il suo intelletto, educare il suo cuore;

maggiore ancora sarebbe, nella più parte dei casi, la sua impotenza a porgere sussidio a' suoi congiunti infermi od indigenti. Bramoso di concedere alle diuturne fatiche un onesto riposo ed un passatempo educativo, egli non avrebbe i mezzi di procurarselo intero e quale può fornirglielo la consociazione co' suoi simili. Il sentimento religioso finalmente non si contenta di solitaria preghiera, ma aspira ad esercitarsi in luoghi maestosi e degni della divinità, e richiede vasto apparato pel servizio del culto.

Il vocabolo *polizia*, quando lo si prenda nel più largo ed elevato suo significato di scienza ed arte destinata a provvedere a tutte le esigenze del ben vivere di un'ampia comunanza di cittadini, comprende appunto le molteplici instituzioni che a questi vari bisogni si riferiscono. Conformemente quindi all' uffiziale programma, ne faremo trattazione in questo capitolo, intermedio a quelli che della polizia propriamente e restrittivamente detta, ossia della sicurezza sociale nelle diverse sue forme ed applicazioni, sono intesi ad occuparsi.

35. — E innanzitutto degli instituti d' istruzione ed educazione. Essi distribuisconsi in tre distinti gradi, a seconda che sono destinati a somministrare l' *insegnamento primario* od *elementare*, — il *medio* o *secondario*, — ed il *superiore*.

Sotto il nome d' insegnamento elementare o primario si comprendono tutte quelle rudimentali nozioni che sono i necessari strumenti di qualunque ulteriore cultura, e senza delle quali l' intelletto ed il cuore, disadorni affatto, non hanno, per procedere sulla via del bene e del vero, altra guida fuorchè quella, fallace ed incertissima, dell' istinto. I limiti entro i quali questo tesoro di conoscenze prime si racchiude, possono essere più o meno larghi ed estesi a

norma del relativo grado di civiltà di un popolo, de'suoi costumi, delle sue abitudini e delle svariate esigenze che ne risultano. Ma il leggere, lo scrivere, l'abbaco, i precetti della morale cristiana sono gli elementi essenziali che lo costituiscono.

L'obbligo d'impartire l'elementare istruzione ed educazione spetta ai Comuni, cioè a quel primo grado della gerarchia amministrativa, al quale più immediatamente importa che la popolazione vivente nella sua cerchia sia colta, morigerata e fatta consapevole de'suoi più sostanziali doveri. Indi è che la legge impone ai municipii il dovere di aprire e mantenere scuole primarie in proporzione del numero degli abitanti, e sotto la vigilanza di ispettori che il Governo, come depositario della centrale autorità e come tutore degli interessi generali, delega ad esercitare quest'utile uffizio.

Oltre alle scuole primarie propriamente dette, la civiltà del secol nostro ha introdotto, nei più avanzati paesi, altre instituzioni destinate a viemmeglio sopperire al bisogno che le plebi hanno di istruzione e di educazione. Tali sono gli *Asili infantili*, nei quali si raccolgono i fanciulli al di sotto di sette anni, per ricevere le primissime nozioni della intellettuale e morale coltura, in quella che una sobria ma sana alimentazione, una rigorosa pulitezza delle persone e la precoce abitudine della disciplina vanno in quelle tenere creature preparando una futura generazione di forti e valenti cittadini. — Tali sono pure le *scuole serali e domenicali*, per gli adulti, nelle quali si ammettono, come indica il titolo stesso, nelle ore libere da manuali lavori, gli uomini che non avendo ricevuto una istruzione nei loro più giovani anni, bramano riparare a questo difetto. Come le scuole

elementari diurne provvedono all'avvenire, così le scuole serali e festive soddisfanno ad un urgente bisogno del presente e rimediano alla trascuranza del passato.

Le associazioni private, l'iniziativa municipale o provinciale raccolgono i mezzi pecuniari da queste varie instituzioni richiesti.

36. — Due gravissime questioni amministrative ed economiche si riferiscono all'insegnamento elementare.

La prima è se questo insegnamento debba essere gratuito od oneroso ai discepoli. — Contro il sistema dell'istruzione assolutamente gratuita furono addotti da molti pubblicisti, segnatamente da Inglesi, gravi argomenti. Oltrecchè (dicono essi) l'istruzione gratuita obbliga i municipi e le altre autorità che vi provvedono a forti dispendi, non vi ha egli motivo di temere che da un gran numero di fanciulli sia ricevuta con mollezza e senza quel salutare zelo che d'ordinario si pone soltanto nelle cose che costano qualche sacrificio? Quando i parenti debbono sostenere una spesa, e sia pur tenue, per impartire ai loro figliuoli il pane dell'intelletto, sono interessati a scegliere le migliori scuole, a ricorrere ai maestri più morali e più intelligenti, ad esercitare su di questi una utile sorveglianza, ed a far lavorare alacremente gli alunni.

Noi non negheremo che siffatte ragioni hanno teoricamente gran peso; e se le popolazioni fossero tutte pervenute a quel grado di civiltà che è necessario per comprendere tutta l'importanza del sapere e per essere disposte a pagare siffatto beneficio, confessiamo che l'opinione di Adamo Smith, che voleva una modica retribuzione pagata dai frequentatori delle scuole primarie, ci sembrerebbe la più conforme ai principii della civile filosofia. Ma, nello stato presente della

grande maggioranza delle nazioni, nella ignoranza in cui giacciono pur troppo ancora le plebi, nella certezza che un grandissimo numero di famiglie si asterrebbero dal mandare a scuola i loro figliuoli, qualora ciò dovesse costar loro un anche minimo sacrificio finanziario, crediamo che le amministrazioni pubbliche adempiano ad uno stretto dovere, e nulla più, somministrando gratuitamente la primaria istruzione, e sopportando perciò un dispendio, che è certamente meglio giustificato di una folla di altre profusioni che figurano nei loro bilanci.

37. — Intimamente connessa con la precedente è l'altra questione relativa all'insegnamento primario: vogliam parlare del problema dell'istruzione libera od obbligatoria.

In Prussia ed in altri Stati Germanici, la popolare educazione è dichiarata per legge un dovere sociale imposto a tutti nel comune interesse; ed i parenti sono obbligati a mandare a scuola i loro figli; salvo a dar prova ch'essi somministrano ai medesimi nella propria casa una sufficiente istruzione.

In Inghilterra, il sig. Hume ha più e più volte proposto in Parlamento di adottare il sistema tedesco. Un ispettore delle scuole inglesi domandava testè nientemeno che di applicare la deportazione ai fanciulli poveri che si riconoscessero privi di certe nozioni di lettura e di scrittura. Ma il principio dell'istruzione forzosa non ha potuto prevalere, nella Gran-Brettagna, a quell'istintivo aborrimento che ivi regna universale contro qualunque preventivo e vessatorio vincolo opposto alla domestica e personale libertà. Nè il legislatore ha giammai creduto di poter fare qualche cosa di più che imporre agli imprenditori d'industria ed ai proprietari delle grandi officine l'obbligo di uniformarsi

a certe prescrizioni tendenti ad agevolare ai giovinetti che quelli impiegano l'acquisto delle prime nozioni.

In Francia, una legge del 1793 dichiarava obbligatoria l'istruzione primaria. I padri, le madri, i tutori, i curatori dovevano mandare i loro figli o pupilli alle scuole di primo grado dopo l'età di sei anni e prima di quella di otto, e non potevano ritirarneli che dopo una frequentazione di quelle scuole per tre anni almeno consecutivamente; e ciò tutto sotto assai gravi pene.

In quanto a noi, pensiamo che lo Stato non possa, senza eccedere la giusta misura delle sue facoltà, imporre direttamente ai cittadini l'obbligo dell'istruzione. In due soli generali casi è in potere della legge ricorrere a mezzi coattivi: quando, cioè, si tratta di punire o d'impedire azioni delittuose e colpevoli; e quando trattasi di costringere a servizi pubblici al bene sociale necessari, quale è, per esempio, il servizio militare. Ora, l'ignoranza e l'astensione delle scuole non possono in modo veruno assimilarsi ad alcuno di questi due casi. Male gravissimo è certamente l'ignoranza, e manca ai propri doveri morali il genitore che priva la prole del beneficio dell'istruzione elementare; ma la legge non può e non deve punire la semplice infrazione dei doveri morali, e la sua azione non si estende oltre la cerchia dei doveri civili. Molto meno la frequentazione delle scuole può pareggiarsi alla leva militare ed agli altri pubblici servizi che lo Stato è in diritto di esigere dai cittadini. Carattere essenziale di questi servizi si è la loro assoluta ed imprescindibile necessità; talchè l'impellente motivo che determina e giustifica la coazione con la quale lo Stato ne sanziona l'osservanza da parte dei cittadini, risiede appunto nell'impossibilità di fare altrimenti senza

compromettere la propria conservazione e sicurezza. Estendere al di là di questo rigoroso limite il governativo ingerimento, sarebbe lo stesso che autorizzare e legittimare il dispotismo; e sotto pretesto di pubblica utilità, si verrebbe a vincolare ed incagliare soverchiamente la libertà dei cittadini.

Notisi inoltre che l'amministrazione pubblica possiede, senza ricorrere a mezzi coercitivi, altri mezzi, indiretti bensì ma efficacissimi, per diffondere nelle plebi l'amore della popopolare istruzione. Aprire numerose e gratuite le scuole; premiare i diligenti e segnalati discepoli; dichiarare che nessun pubblico impiego od officio, foss'anche minimo, sarà accordato a chi non possegga gli elementi dell'umano sapere; imporre ai fabbricanti ed industriali che adoprano le braccia di operai, l'obbligo di lasciar loro, massime se in età adolescente, quel numero d'ore libere nella giornata di lavoro, che sono necessarie per la frequentazione delle scuole; ecco quanto può e dee fare la legge nel nobile intento d'invogliare le popolazioni ad accorrere in quelle instituzioni dove si spezza il pane dell'intelletto.

38. — Fin qui del primo grado della pubblica istruzione. Il secondo, medio o secondario, comprende l'insegnamento di quelle discipline scientifiche e letterarie che danno all'uomo che le possiede il diritto di chiamarsi culto, e che lo abilitano sia ad intraprendere con successo una professione sociale, sia a compiere in una università gli studi necessari per addottrinarsi nelle parti superiori dell'umano sapere.

Quale essa è odiernamente costituita, l'istruzione secondaria si riparte in due rami distinti: il *classico* cioè ed il *tecnico.* — Col primo dei quali nomi indicasi il complesso delle nozioni letterarie e scientifiche che, educando il buon gusto,

esercitando le facoltà percettive e riflessive della mente, e adornandola di un capitale di belle ed utili dottrine, rendono il giovinetto capace di seguir con profitto gli studi universitari. — La seconda denominazione invece dinota l'ammaestramento di quelle discipline che servono a guidare e ad illuminare la pratica delle arti, delle industrie e dei commerci.

A molte considerazioni filosofiche ed economiche ci si aprirebbe qui l'adito, se la natura e l'oggetto speciale di questo libro non ci facessero una legge di limitarci meramente al lato amministrativo della questione. Ristringendoci quindi ad indicare l'ordinamento delle scuole secondarie, diremo che, se le elementari sono (come vedemmo) a carico dei Municipii, le medie, all'incontro, sono mantenute dal simultaneo concorso dei Comuni, delle Province e del Governo.

L'insegnamento classico è in Italia diviso in due gradi: il primo, o inferiore, s'impartisce nei *Ginnasii*; il secondo, o superiore, ha luogo nei *Licei*. Il personale insegnante vien retribuito dallo Stato; che fornisce pure il materiale scientifico degli annessi musei, gabinetti, laboratorii e biblioteche. Il materiale non scientifico ed i locali sono forniti dai Municipii; i quali possono, a volta loro, erigere per proprio conto Licei e Ginnasii, affidandone l'insegnamento a' professori muniti della necessaria patente di autorizzazione, e rimanendo soggetti all'ispezione dell'Autorità superiore che la esercita sulle scuole secondarie per mezzo de' suoi *Provveditori*, come per mezzo degli *Ispettori* la esercita sulle scuole primarie.

Del pari di due gradi è l'istruzione tecnica. Il primo grado si dà nelle *Scuole tecniche*, mantenute col concorso

del Governo e del Municipio; ed il secondo negli *Istituti tecnici*, il cui locale e materiale non scientifico vengono somministrati dal Comune, ed il personale e materiale scientifico stanno a carico parte dello Stato e parte della Provincia.

L'istruzione secondaria non è gratuita, ma viene retribuita dai discepoli con un tenue contributo, o minervale.

38 *bis*. — Innanzi di volgerci ora alla istruzione superiore, dobbiamo far cenno di una instituzione educativa che ha principalmente rapporto coi primi due gradi del pubblico insegnamento: vogliamo parlare dei *Convitti nazionali e comunali*.

A termini delle leggi che ci governano, s'intende aperto un Convitto o Collegio ogni qualvolta si ricevono nella stessa casa più di quattro fanciulli o studenti per educarli ed istruirli. Ad instituire e mantenere i convitti possono consacrarsi tanto privati individui, quanto associazioni, corporazioni religiose o scolastiche, o i Comuni o il Governo. A noi non ispetta parlare che dei soli Convitti comunali e nazionali.

Dopo la soppressione della Compagnia di Gesù, il Governo, invece dei Collegi da quella troppo famosa associazione tenuti, creava, nel 1848, i Collegi-convitti-nazionali; i quali instituti dovevano provvedere tanto all'istruzione quanto all'educazione, ammettendo alunni interni ed esterni, e servire così, quasi direi, di tipi normali all'istruzione secondaria della gioventù italiana. Gli ottimi frutti che questa bella intstituzione avea dati nelle antiche province del Regno d'Italia, non avrebbero certo indugiato ad essere seguiti da altri non minori benefizi, s'ella avesse potuto estendersi a tutte le altri parti della penisola fortunata-

mente riunite in un solo Stato. Ma la Legge organica sul pubblico insegnamento promulgata nel 1859 mutò radicalmente quest'ordine di cose, mantenendo bensì l'instituzione dei Convitti nazionali, ma questi separando dalle scuole secondarie nelle quali davasi l'istruzione classica e tecnica. Il tempo dirà fino a qual segno questo mutamento fosse progresso. A noi basti il dire che i Convitti nazionali hanno ora un'amministrazione ed una direzione interna divisa da quella dei Ginnasi, dei Licei e delle altre scuole, talchè, a propriamente parlare, non sono più instituti di istruzione, ma semplici pensioni ed educandati, ed i convittori sono obbligati a seguire i corsi negli altri stabilimenti conformemente alle generali discipline scolastiche.

Nei Convitti nazionali o per disposizione di legge o per privata fondazione, sono stabiliti posti gratuiti per giovani di scarsa fortuna e di merito segnalato.

Con le stesse norme e condizioni prescritte pei Convitti nazionali possono essere fondati e mantenuti dai Municipii i Convitti comunali, ordinati, per quanto possibile, sul tipo dei primi.

39. — L'Istruzione superiore comprende il più alto grado dell'insegnamento scientifico e letterario.

Teoricamente, si distingue anch'essa in due rami: l'*universitario*, cioè, ed il *tecnico*, quello destinato a compiere l'istruzione avuta nei Licei, questo l'istruzione ricevuta negli Istituti. Praticamente però, l'Italia, che conta 22 università, non ha che due soli stabilimenti politecnici superiori: uno in Milano, l'altro, sotto il titolo di *Scuola d'applicazione per gli ingegneri*, a Torino.

Le Università, a volta loro, dovrebbero, in un perfetto ordinamento degli studi, essere di due specie. Le une, che

chiameremmo volontieri *Università professionali*, sono quelle nelle quali si fanno gli studi e si rilasciano le lauree per l'esercizio delle professioni scientifiche, cioè della ingegneria, della medicina e dell'avvocatura; e coteste Università dovrebbero, a comodo degli abitanti ed a vantaggio del paese, essere assai numerose e sparse in ogni provincia dello Stato. Le altre, che dir si potrebbero *Università od Accademie di perfezionamento*, sono destinate ad addottrinare nelle più elevate specolazioni scientifiche quei pochi ed eletti ingegni che aspirano, non all'esercizio di questa o quella professione lucrosa, ma bensì a coltivare e a far progredire le varie scienze. Se si consideri il numero, necessariamente scarso, delle persone che mirano a questa meta, non che l'egregio dispendio che costar deve allo Stato il munire siffatte eminenti instituzioni di tutto quel corredo di sussidi, di strumenti, di macchine, di musei che all'adempimento del loro eccelso fine è necessario, si comprenderà di lieve la convenienza che una sola o ben poche Università di perfezionamento siano erette in un paese.

40. Tale è l'ordinamento generale dell'amministrazione degli studi. — Se non che, all'infuori di questo sistema di instituzioni che provvedono all'istruzione universale degli abitanti, esistono altri numerosi stabilimenti speciali, che tendono a fornire peculiare istruzione alle differenti classi di cittadini. — Senza pretendere di farne completa enumerazione, accenneremo soltanto: le *Scuole normali*, destinate ad addottrinare nella pedagogia maestri e maestre; le *Scuole militari*, nelle quali si formano gli ufficiali delle varie armi; le *Scuole navali*, dove si educano gli ufficiali di marina; le *Scuole di miniere*, quelle di *arti e mestieri*, quelle (più speciali ancora) di *agronomia*, di *orologeria* e simili.

In uno Stato civile, somma importanza ha l'*insegnamento femminile*, che spargendo la buona semente dell'educazione tra le future spose e madri dei cittadini, crea (come ben disse un illustre filosofo) una scuola vivente nel seno di ogni famiglia.

§ 2.

Degli Istituti scientifici e letterari.

41. — I progressi delle scienze, delle lettere e delle arti richiedono che la pubblica amministrazione d'un paese che voglia meritarsi il titolo di civile, promuova con ogni cura il culto e l'avanzamento di quelle nobili manifestazioni dello spirito umano. E siccome nella meravigliosa vastità di scoperte a cui desse hanno condotto, nella molteplice varietà di strumenti materiali onde abbisognano, negli enormi dispendi che ne risultano, le forze individuali di gran lunga non basterebbero all'uopo, occorre quindi che il Governo vi sopperisca coi possenti mezzi di cui egli dispone. Gli stabilimenti a ciò destinati sono le *Accademie di scienze*, *di Lettere e di Belle arti*, i *Musei*, le *Biblioteche*, gli *Osservatorii astronomici, magnetici e meteorologici*, la pubblicazione delle *Effemeridi* e degli *Atti* di cotesti corpi scientifici, le *Gallerie* di pittura e di *Statuaria*, gli *Orti botanici* ecc. ecc.

§ 3.

Degli Istituti di beneficenza.

42. — Materia sommamente delicata e grave è quella della pubblica beneficenza. Da una parte, i sensi di carità

e di umanità non permettono che il civile consorzio rimanga indifferente e freddo spettatore delle miserie, dell'indigenza e delle infermità che affliggono le meno felici sue classi; dall'altra, la prudenza e la ragione consigliano di non offrire pericoloso incoraggiamento all'ozio ed all'infingardaggine, assicurando i beni della vita a chi non sappia meritarseli coll'onesto lavoro. Affinchè la beneficenza non si muti in maleficio, richiedesi la più vigile oculatezza; e fa sopratutto mestieri che la sorte del povero sussidiato giammai non torni invidiabile all'operoso padre di famiglia. Conviene inoltre distinguere accuratamente la verace sventura, che ha stretto e rigoroso bisogno di soccorso, dalla mentita indigenza, che copre col manto della pietà il vizio e la colpa. Ma queste considerazioni e la difficilissima arte di tradurle nella pratica formano argomento di un'altra scienza che agli alunni dei tecnici Istituti viene insegnata (1); il Diritto amministrativo si limita a riguardare gli stabilimenti di beneficenza sotto il mero rispetto del posto che occupano nell'organizzazione civile della società, e della loro dipendenza dalle varie autorità costituite.

43. — Sotto questo rapporto, possono innanzi tutto distinguersi due grandi classi di Instituti di Beneficenza, a seconda che sono destinati *a sovvenire a qualche fisica o mentale infermità*, ovveramente *a soccorrere all'indigenza.*

Alla prima specie appartengono gli *ospedali per gli ammalati:* i *manicomii*, per mentecatti; i ricoveri pei *sordo-muti* e pei *ciechi;* quelli per gli *infanti* e pei *vecchi;* ed altri stabilimenti che la vigile filantropia dei tempi nostri ha moltipli-

(1) V. il nostro *Trattato teorico-pratico di Economia politica, conforme ai Programmi governativi*, vol. III.

cato per ogni sorta di sventura da cui l'umanità può essere colpita.

Alla seconda categoria di stabilimenti di beneficenza devono riferirsi i *ricoveri di mendicità*, gli *ospizii dei poveri*, i *monti frumentari*, i *monti di pietà*, le *casse di risparmio*, i *conservatorii* destinati al mantenimento ed all'avviamento dei poveri giovani dei due sessi, ecc.

Le instituzioni summentovate, di entrambe le accennate specie, sono nel linguaggio amministrativo indicate sotto il generico nome di *opere pie.*

44. — L'amministrazione delle opere pie è affidata ai corpi morali, alle direzioni od agli individui instituiti dalle rispettive tavole di fondazione, o dagli speciali regolamenti in vigore, o da antiche loro consuetudini. Quando venga a mancare l'amministrazione di un'opera pia e non dispongano sufficientemente in proposito gli statuti speciali, vi è provveduto con decreto reale.

Ogni opera pia è posta sotto la tutela della deputazione provinciale da cui dipende. La deputazione stessa esamina ed approva o respinge i loro bilanci, ed invigila a che regolari e conformi ai loro interessi siano gli atti che compiono.

Contro le decisioni della deputazione provinciale, l'amministrazione di ogni opera pia può ricorrere al Re, che provvede previo parere del Consiglio di Stato.

La deputazione provinciale deve trasmettere in ogni anno al ministro dell'interno una relazione sull'andamento generale delle opere pie poste sotto la sua tutela.

I regolamenti organici e di amministrazione interna delle opere pie sono approvati dal Re; e devono pure riportare simile approvazione i bilanci ed i conti degli instituti quando una parte delle loro spese è posta a carico dello Stato.

Il ministro dell'interno veglia al regolare andamento delle amministrazioni delle opere pie; e dove occorra, anche per mezzo di speciali delegati, ne esamina le condizioni, e riconosce se vi sono osservate le leggi, gli statuti ed i regolamenti che le concernono.

Quando un'amministrazione, dopo di esservi stata eccitata, non si conformi agli statuti e regolamenti dell'opera affidatale, e non compia le obbligazioni che le sono imposte dalle leggi e dai regolamenti, può venire disciolta per decreto reale, sentita la deputazione provinciale e previo il parere del Consiglio di Stato. E con lo stesso decreto è provveduto alla futura amministrazione dell'opera.

L'erezione in corpo morale di nuovi istituti di carità e beneficenza aventi una speciale amministrazione dee farsi per decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato.

45. — Sotto il nome di *Congregazioni di carità* s'indicano i corpi morali instituiti in ciascun comune dello Stato affine di amministrare tutti i beni devoluti genericamente ai poveri in forza di legge, o quando dal benefattore non siasi determinato l'uso, l'opera pia o lo stabilimento pubblico in cui favore abbia disposto, o qualora la persona incaricata di ciò determinare non voglia o non possa accettare l'incarico.

Nei grandi centri di popolazione, la congregazione di carità può essere autorizzata con decreto reale a formare dei comitati composti di persone anche estranee alla congregazione stessa, per la distribuzione dei sussidi nei vari quartieri o parrocchie del comune.

Le congregazioni di carità sono composte di un presidente e di quattro membri nei comuni, la cui popolazione non eccede 10,000 abitanti, e di otto membri oltre il presidente, negli altri. In aggiunta ai membri anzi fissati, può per de-

creto reale essere ammesso a far parte di una congregazione di carità, qualora le venga fatto un dono o lascito, ed avuto riguardo alla rilevanza del medesimo, il benefattore o la persona da esso destinata, per quanto riguarda alla gestione di tale liberalità.

Il presidente è nominato dal Re, sulla proposta del ministro dell'interno, e sta in ufficio quattro anni. — Gli altri membri sono eletti dal consiglio comunale nella tornata di autunno; si rinnovano per quarto ogni anno e sono sempre rieleggibili.

L'ufficio dei membri della congregazione di carità ed, in generale, degli amministratori delle opere pie, è gratuito. La legge determina le condizioni di eleggibilità, di durata, d'incompatibilità, ecc.

46. — Fra le pubbliche instituzioni con le quali si amministra la beneficenza, non vogliono certamente essere dimenticate le *Condotte mediche*; col quale nome s'indica la designazione di un sanitario al servizio medico dei poveri ed a spese di uno o più Comuni o di altre pubbliche amministrazioni. — Per coloro che col sudore della loro fronte lucrano a stento il pane quotidiano, una infermità sarebbe sovente irreparabile sciagura, se in loro aiuto non venisse la previdenza della sociale autorità. E quand'anco a prestarlo non fosse quest'ultima consigliata da un dovere di umanità, il solo interesse pubblico lo esigerebbe; poichè la mancanza di medica assistenza, privando del suo sostegno una famiglia, la porrebbe il più delle volte a carico dello Stato, se pur non l'avviasse sul pendio del vagabondaggio e del delitto. Indi è che l'instituzione delle Condotte mediche, come quella dei flebotomi, delle levatrici, dei pubblici vaccinatori rispondono ai sani principii economici ed

amministrativi, allorquando siano limitate al vero bisognevole e con savie discipline regolate.

§ 4.

Teatri, spettacoli e giuochi.

47. — Tra i differenti obbietti sui quali la pubblica amministrazione è chiamata a portare un vigile e tutelare sguardo, pochi sono che sieno degni di una più particolare attenzione dei teatri e dei luoghi di divertimento. Il teatro può educare o corrompere; infondere nobili e virtuose tendenze, o spargere nei cuori i germi del vizio e quelli della ribellione; esso fa appello all'animo ed ai sensi, a tutto l'essere umano quant'è; raccoglie una numerosa folla, che s'inebria nei piaceri dello spirito o nella magia della musica e delle arti tutte; il buon gusto estetico e la letteratura vi hanno un alto interesse per le produzioni che vi sono esposte; l'industria ne prende occasione a grandi specolazioni; la politica, la legislazione, la scienza amministrativa vi trovano argomento a gravissime questioni.

Le rappresentazioni teatrali sono quindi per tutte queste ragioni sotto la ispezione e vigilanza dell'autorità politica locale, senza il cui permesso non possono aver luogo nei teatri spettacoli, accademie, serenate, feste da ballo, od altro qualsiasi divertimento. La stessa autorità può determinare le cautele da osservarsi nell'interesse dell'ordine pubblico. Nessuna produzione teatrale, opera, dramma, tragedia, commedia, farsa, azione mimica, prosa o poesia e simili, può

essere rappresentata o declamata, se non è stata approvata dall'ufficio centrale di revisione teatrale. Anche quando una produzione sia stata da questo ufficio approvata, può vietarsene dall'autorità politica la rappresentazione, quando alcuna locale circoscostanza la renda inopportuna, o se possa dare luogo a gravi disordini. L'autorità politica interviene, in luogo distinto, nei teatri ed in ogni pubblico ritrovo. In caso di tumulti o disordini, ella può sospendere o far cessare la rappresentazione, e far sgombrare il teatro; e se il disordine procede da colpa dell'impresaro per inadempimento delle sue promesse, per modo che si scorga ingannato il pubblico, l'autorità può eziandio provvedere per la restituzione del prezzo di entrata.

48. — Chiunque voglia esercitare in un comune, anche temporaneamente, una delle professioni intese al pubblico trattenimento, ovvero esporre alla pubblica vista rarità, persone, animali, gabinetti ottici, o qualunque altro oggetto di curiosità, deve provvedersi di apposita licenza dall'autorità locale di pubblica sicurezza.

Nessuno può comparire in maschera nelle vie, sulla piazza nè in qualunque altro luogo pubblico, senza l'autorizzazione in iscritto dell'autorità locale.

Nessuno può, senza il medesimo permesso, sparare mortaretti, lanciare razzi od accendere fuochi d'artificio nei luoghi abitati e nelle loro vicinanze.

49. — Molto affine con quella dei teatri e dei pubblici divertimenti è la materia dei giuochi. — A termini delle nostre leggi, sono vietati tutti i giuochi d'azzardo e d'invito, nei quali la vincita o la perdita dipende dalla mera sorte, senza che vi abbia parte o combinazione di mente o destrezza ed agilità di corpo. Coloro che in case ove concorre

il pubblico, od in case private terranno giuochi d'azzardo o d'invito, ammettendovi o indistintamente qualunque persona, od anche solamente chi si presenta a nome o per opera degli interessati, sono puniti col carcere da tre mesi ad un anno, oltre ad una multa da lire cento a seicento. I giuocatori che accorrono in simili case da giuoco sono puniti con multa estensibile a lire trecento. Se i colpevoli di tenere case da giuoco sono osti, locandieri, bettolieri od altri esercenti simili negozi, sono, oltre le accennate pene, sospesi dall'esercizio dei medesimi, ed anche interdetti in caso di recidiva. Chiunque stabilisca o tenga nelle strade, piazze, fiere o sui mercati od in altri luoghi aperti, giuochi di azzardo o d'invito, soggiace alla pena del carcere non minore di giorni quindici, oltre ad una multa estensibile a lire trecento. I denari e gli altri oggetti trovati esposti al giuoco, i mobili, strumenti, utensili impiegativi, sono sequestrati e confiscati.

Sono permessi i giuochi di combinazione e di ginnastica. Gli esercenti delle case e degli stabilimenti dove si fanno i giuochi permessi, devono riportare un'autorizzazione dall'autorità di pubblica sicurezza. In questi stabilimenti e nell'attiguo alloggio dell'esercente, è sempre facoltativo agli ufficiali di pubblica sicurezza di procedere a visite e ad ispezioni qualora abbianvi fondati sospetti che si tengano giuochi proibiti.

§ 5.

Dei culti.

50. — Uno dei più sacri ed inviolabili diritti dell'uomo è, senza dubbio, quello della libertà di coscienza. Nessuna tirannide è più crudele di quella che pretende imporre i dogmi religiosi; e nessuna sventura può essere più lagrimevole per un popolo che il cadere sotto una tal forma di dispotismo, la quale, non paga ad inceppare le manifestazioni esteriori del pensiero e della volontà, mira ad invadere il santuario medesimo delle credenze e della fede.

Ma il sentimento religioso non si circoscrive nell'angusta cerchia di una adorazione individuale e di solitarie preghiere. Gli uomini si riuniscono insieme per innalzare al cielo le loro preci collettive. I templi si aprono alle folle divote; nei templi risuona la voce autorevole dei sacerdoti; contributi volontari ed obbligatorii sono raccolti per far fronte alle spese del culto; per tutte queste ragioni, l'ordine pubblico è altamente interessato a che l'amministrazione invigili sull'esercizio degli uffici religiosi.

L'art. 1° dello Statuto fondamentale, dichiarando che la Religione cattolica, apostolica e romana è la religione dello Stato, non esclude però la facoltà di professare nel Regno altre religiose credenze, facoltà che di pien diritto emerge dalle libertà d'opinione, di discussione, di stampa e di riunione, che lo Statuto medesimo proclama e sancisce.

Ma siccome la libertà di *professare una religione* non implica quella di *esercitare qualsivoglia un culto esteriore*, così

lo Statuto nostro, facendo la summentovata dichiarazione, ha inteso di *riconoscere* come solo culto ufficiale il cattolico-romano, e di ammetterlo perciò con tutte le prerogative ed esteriorità che gli spettano in virtù delle proprie leggi e discipline, attribuendogli il privilegio di avere rapporti politico-giuridici con la società civile. In quanto agli altri culti, lo Statuto li dichiara semplicemente *tollerati*, il che è quanto dire che lo Stato li *permette* nei modi e limiti dalle leggi civili stabiliti.

51. — *Libera Chiesa in libero Stato*, tale è il fondamentale principio che presiede ai rapporti tra il poter Civile ed il potere Ecclesiastico; e siffatto principio significa che entrambi i poteri hanno una sfera d'azione loro propria, che è loro vietato di valicare. Ma questo principio non importa già per conseguenza che la civile potestà abbia da tenersi assolutamente ed onninamente estranea ai grandi interessi che la potestà religiosa tutela ed amministra. Che anzi, in quanto questi interessi riguardano l'ordine pubblico, ricadono sotto la suprema azione di quella autorità alla quale è affidata la cura di mantenere quest'ordine inviolato ed integro. Indi è che lo Stato, per mezzo de' suoi funzionari politici e giudiziari, esercita, rispetto ai culti ch'esso riconosce e permette, una eguale autorità di sorveglianza, di protezione e di repressione. — Di *sorveglianza*, diciamo, perchè le leggi politiche, i Concordati, le consuetudini danno allo Stato il diritto e gli impongono il dovere di tener d'occhio l'esercizio dei vari culti, onde, da una parte, esso non traligni in un fomite di disordini, e non sia, dall'altra, turbato dalle fazioni ostili. — Di *protezione*, aggiungiamo poi, perchè appunto lo Stato tutela il pacifico esercizio dei culti, ed accorda una giuridica personalità ai Corpi e alle

Congregazioni delle diverse comunioni. — Di *repressione* infine, perchè la legge procede contro chiunque in nome della religione cerchi turbare l'ordine e la sicurezza sociale.

Noteremo, a questo proposito, come il Governo disponga di un mezzo legale di repressione chiamato *Appello per abuso*, ossia la denunzia che o l'amministrazione od i particolari interessati fanno all'autorità giudiziaria di qualunque atto dell'ecclesiastica autorità che leda o i diritti del Governo od i diritti religiosi dei cittadini. L'appello per abuso (di cui più volte si valse il Governo nostro per far circoscrivere atti lesivi delle sue prerogative) si porta nanti l'assemblea generale del Consiglio di Stato per mezzo della sezione di grazia e giustizia.

52. — Oltre a questi generali rapporti che la società *ecclesiastica* ha con la società *politica*, altri più specifici ne mantiene essa con la società *comunale*, cioè con l'unità fondamentale della società politica medesima. La legge infatti pone a carico dei Comuni le spese di culto e dei cimiteri. Le spese di culto sono di varie specie: le une si riferiscono alla riparazione, manutenzione e ricostruzione delle chiese e case parrocchiali situate nel distretto del Comune; le altre concernono gli oggetti necessari all'esercizio del culto, come arredi, lampade, olio, cera, campane, organo, prediche, quaresimali, personale; altre infine riflettono l'obbligo di somministrare le congrue ed i supplementi ai Parrochi, le prestazioni ed obbligazioni ai ministri dei culti ed alle fabbricerie per l'adempimento di peculiari uffici religiosi. Or bene, tutte queste spese di culto non sono a carico dei Comuni se non nei limiti che le leggi e le consuetudini legittimamente introdotte stabiliscono.

Al di là di cotali limiti, quando cioè nè una espressa disposizione nè una ben radicata consuetudine non impongono al Comune un dispendio di questa fatta, egli ha il diritto di opporvisi, ossia di rifiutarsi a stanziare nei propri bilanci la somma occorrente. E, per accertarsi appunto che possano sopperirvi le fabbricerie e le altre amministrazioni ecclesiastiche, i Consigli comunali hanno per legge il diritto ed il dovere di esaminare annualmente i bilanci delle fabbricerie e delle amministrazioni medesime.

CAPO III.

Polizia relativa all'esercizio delle industrie. — Polizia rurale — Polizia delle manifatture. — Polizia commerciale. — Polizia delle arti estrattive: pesca e miniere.

§ 1.

Della Polizia industriale in genere.

53. — La libertà del lavoro forma il principio fondamentale della odierna legislazione economica. Questo fecondo principio, sotto il cui impero l'industria assunse meraviglioso svolgimento, non ha potuto trionfare dei vieti ostacoli e pregiudizi se non dopo lunga e diuturna lotta con le più inveterate abitudini e coi più tradizionali errori.

Reputavasi un tempo che il Governo dovesse minutamente ingerirsi in tutte le imprese industriali, imporre regole e pastoie all'azione individuale, fissare il quantitativo

dei salari e la durata del giornaliero lavoro, costringere gli esercenti i singoli mestieri a raccogliersi in Corporazioni con una preordinata gerarchia, sottoporre le fabbriche ed il commercio a vessatorii regolamenti, non lasciare insomma che la minima parte possibile alla privata iniziativa e libertà. Questo deplorabile sistema, che ritardò per tanti secoli i progressi delle arti e l'incremento della ricchezza, è oggimai caduto; ed indarno vanno tentando di rialzarlo certi utopisti, contro i quali protestano le più elementari verità della politica economia e della sapienza civile.

Ma se il Governo e la pubblica amministrazione devono gelosamente astenersi dal contravvenire a cotali verità e dal violare il supremo principio della libertà industriale e commerciale, troppo grande e profonda è però l'influenza che l'esercizio delle arti produttive ha sul benessere materiale e morale delle popolazioni che ai depositari del potere incumbe il debito di tutelare, perchè ai medesimi sia lecito di tenersi compiutamente estranei ed indifferenti ai molteplici problemi amministrativi che le arti stesse presentano.

Quindi è che lasciando all'agricoltura, alle manifatture, al traffico la piena libertà dei loro movimenti, deve pur tuttavia l'amministrazione prendere tutti quei provvedimenti che tendono appunto al doppio intento, di assicurare, da una parte, l'interesse delle industrie medesime, e, dall'altra, l'ordine sociale. Andremo quindi enumerando le precipue disposizioni che a questo duplice fine sono rivolte.

§ 2.

Della polizia rurale.

54. — Nei paesi dove l'agricoltura è molto progredita e dove la civiltà generale è giunta ad un eminente grado di svolgimento, non è molto sentito il bisogno di speciali regolamenti di polizia rurale, nè di prescrizioni che inculchino il dovuto rispetto alla privata proprietà. Ma questa felice condizione di cose è pur troppo lontana dal verificarsi dovunque; ed è nella più parte dei luoghi manifesta la necessità di tutelari norme per impedire i passaggi abusivi sui fondi altrui, per prevenire i furti di campagna, per proteggere i boschi dalla malversazione e dalle devastazioni, per regolarizzare l'uso delle acque, per circoscrivere le coltivazioni pericolose o pregiudizievoli alla umana salute.

Nè ad ovviare a questi danni sono sufficienti le leggi generali scritte nel Codice civile ed in altre giuridiche disposizioni; ma, ad assicurare l'efficacia di queste leggi medesime, è inoltre necessaria la più specifica e locale azione della polizia municipale, che emana appunto regolamenti di rurale polizia appropriati ai peculiari bisogni delle singole regioni.

Avvertiremo però che, per quanto sia evidente ed imperiosa la necessità di questa polizia preventiva, essa non può tuttavolta giammai nè in guisa alcuna eccedere i limiti che dalla sua stessa natura le sono assegnati. Così le prescrizioni regolamentarie ch'essa emana non possono mai contenere principii diversi nè regole contrarie a quelle già sancite dalle leggi generali dello Stato; non è lecito, per

la stessa ragione, accrescere o diminuire, nei regolamenti di polizia rurale, le spese che la legge generale stabilisce, nè crearne di nuove; invalide sarebbero tutte le disposizioni contrarie alla proprietà, come pure quelle lesive di alcuno dei diritti fondamentali del cittadino.

55. — Le materie, sulle quali provvedono i regolamenti di polizia rurale, sono essenzialmente le seguenti:

1º L'uso dei pascoli sui beni comunali;

2º La reciprocità dei pascoli fra privati;

3º La proibizione dei passaggi abusivi;

4º La repressione dei furti campestri;

5º I consorzi per uso delle acque;

6º Lo spigolamento;

7º Le cautele da usarsi per la distruzione degli insetti e degli altri animali malefici o nocivi all'agricoltura; ed in generale, tutte le prescrizioni concernenti l'interesse della proprietà e della coltivazione.

56. — Sonvi poi alcune più importanti materie d'ordine generale, intorno alle quali la legislazione ha sancito principii e norme comuni. Tali sono la Caccia e la Pesca, di cui ragioneremo più sotto nel § V di questo capitolo. Tali i Boschi, le Risaie, la coltivazione del Canape e simili, di cui soggiungeremo quivi un cenno.

Poche materie nella politica economia e nella scienza amministrativa hanno formato argomento di tante e sì diverse leggi, quante ne furono emanate intorno al regime dei boschi e delle selve. Si direbbe anzi essere questo il campo di una lotta permanente tra la tendenza dei privati al dissodamento delle foreste, e quella del Governo credendolo intrinsecamente dannoso all'igiene ed alla ricchezza pubblica.

Non è qui il caso di entrare nella scientifica disamina della questione dei limiti entro i quali deve ristringersi l'ingerimento governativo, onde non ledere i diritti di proprietà e di industriale libertà. (1) Possiamo bensì in generale affermare che, nella maggior parte dei casi, siffatto ingerimento venne esagerato e condotto ad un punto ove non poteva che offendere questi diritti e danneggiare gli interessi stessi dell' agricoltura e della pubblica prosperità, che pur volevansi con esso proteggere. Ma lasciando, lo ripetiamo, ad altra scienza la cura di discutere il grave problema, ci contenteremo di accennare i principii amministrativi che presiedono attualmente a questo ramo di sociale economia.

Distinguonsi innanzitutto i boschi d' *immediata vigilanza*, da quelli di *vigilanza mediata*. I primi sono quelli che appartengono allo Stato e che sono sotto la di lui tutela; la loro conservazione è più particolarmente soggetta alle cure dell' amministrazione, che agisce allora come proprietaria. Gli altri sono i boschi di privata spettanza, sui quali l'amministrazione non esercita altra ispezione se non quella richiesta dalla pubblica utilità, e più particolarmente invigila a che l'improvvido loro taglio non produca l'alzamento del letto dei fiumi, il dilavamento delle terre montane, l'impoverimento del combustibile ed altri gravi pregiudizi. Oltrecciò il bisogno di provvedere alle esigenze del servizio militare di terra e di mare ha dato luogo al così detto *diritto di martellatura*, in forza del quale il governo, imponendo sulla privata possidenza una servitù d' ordine

(1) Una tale disamina è stata da noi medesimi instituita nell'art. **BOSCHI** del nostro *Dizionario dell' Economia politica e del Commercio.*

pubblico, ha la facoltà di far scegliere in qualunquesiasi bosco, ripa, aratorio, prativo, od altro terreno le piante necessarie per le sue costruzioni navali o per qualunque altro pubblico servizio.

Al buon governo dei boschi di speciale vigilanza presiede una particolare amministrazione forestale, che appunto ha l'ufficio d'invigilare alla conservazione delle selve, al taglio degli alberi di alto fusto, a quello dei cedui, alla loro divisione in prese, agli appalti cui danno luogo coteste operazioni, ai pascoli, agli scavi ed alle costruzioni nelle foreste, ecc. ecc.

Peculiari norme amministrative regolano il taglio de'boschi ed il dissodamento nelle terre private, la fabbricazione del carbone, lo stabilimento di officine, di seghe e di fornaci, l'esercizio del diritto di martellatura, e via discorrendo.

57. — La coltivazione è libera. Questo principio generale non riceve limitazione, se non nei casi in cui il diritto assoluto di libera coltura potrebbe arrecare grave danno alla pubblica igiene ed all'interesse sociale.

Ciò si verifica appunto, oltrechè in materia di boschi, in quella di coltivazione del riso, la quale, nelle località fornite d'acqua, è largamente rimuneratrice. Quindi una permanente lotta tra i possidenti che cercano di ampliare le loro risaie, e la pubblica sanità che trovasi compromessa dalle emanazioni e dagli effluvii che ne risultano. Ritiensi perciò in massima che, a meno di speciali ed imperiose circostanze, una saggia amministrazione debba opporsi all'allargamento delle risaie; e che non abbia il Governo ad acconsentirlo se non previo il favorevole parere del Consiglio provinciale e del Consiglio di sanità, dietro domanda

motivata del Comune ove s'intenderebbe estendere la coltura del riso.

58. — Allo stesso lodevole intento di ovviare alle cause di mal'aria, dalle quali risultano le febbri intermittenti e maligne, il gozzo, il cretinismo ed altre infermità, mirano altre prescrizioni che una saggia amministrazione deve prendere in materia di polizia rurale. Tali sono i regolamenti locali riguardanti la macerazione del canape, tendenti ad impedire che questa operazione agricolo-industriale non riesca a pregiudizio della salute degli abitanti ed a soverchio loro incomodo; tale il prosciugamento delle paludi e degli stagni; tale l'obbligo imposto ai proprietari di costrurre le case d'abitazione giusta le sane regole igieniche, ecc. ecc.

§ 3.

Polizia delle industrie manufattrici.

59. — Non meno che nella proprietà fondiaria e nell'agricoltura, il grande principio della libertà del lavoro deve applicarsi nelle arti manufattrici. Ad ogni volger di pagina, la storia industriale dimostra che là dove questa libertà venne rispettata e protetta, ivi fu progresso e miglioramento; mentre, per lo contrario, dovunque la si sottopose ad importuni vincoli e ad ingiuste restrizioni, lo scoraggiamento e l'atonia presero il posto dell'operosità e sparsero sul paese la miseria e la decadenza.

Ciò ben compresero i moderni reggitori, allorquando con

provvido consiglio abolirono tutte le università, unioni o corporazioni d' arti e mestieri, dichiarando libero l'esercizio delle varie professioni. In alcune città dell' Italia esistono pur troppo ancora alcune speciali corporazioni di facchini, di battellieri o di artigiani, le quali però, come incompatibili coll' odierno regime, verranno, giova sperarlo, disciolte fra breve.

60. — Ma libertà non vuol mai dire licenza, chè anzi questa è la peggior nemica di quella. Se il lavoro vuole essere lasciato alla spontanea e benefica azione della concorrenza, da ciò punto non consiegue ch'esso debba avere facoltà di manomettere altri non meno sacri diritti dell' umanità ed altri supremi interessi del civile consorzio. L' industria è libera; ma sotto l' osservanza di leggi tutelari dell' ordine pubblico e della privata incolumità. Andremo quindi al presente enumerando le principali fra questi leggi medesime.

La prima e la più importante è quella che stabilisce le generali norme disciplinari della classe bracciante. A tale effetto, tutti gli individui dell' uno e dell' altro sesso che prestano la loro opera con mercede, qualunque sia la loro arte o mestiere, e sotto qualsivoglia titolo o denominazione servano o lavorino nelle case dei privati, nelle manifatture, nelle botteghe e nei pubblici stabilimenti, devono essere provveduti di un libretto, conforme ad un modulo determinato dall' autorità di pubblica sicurezza. Il libretto porta l' indicazione dell' autorità che lo ha rilasciato, la data ed il luogo della consegna, il nome e prenome, la figliazione, la patria e l' età della persona che ne è munita, non che la qualità nella quale essa intende locare la sua opera. Questo documento non può ottenersi se non

da chi presenti un certificato di buona condotta dell' autorità politica del luogo dell'ultimo domicilio, oppure il benservito del padrone presso cui la persona richiedente abbia prestato l'opera sua. Il richiedente che non è in grado di presentare siffatti titoli, può tuttavia ottenere una licenza provvisoria, quando faccia constare che ha locata la sua opera a vantaggio di persone o di stabilimenti qualsiensi. Ma, trascorsi tre mesi dall'ottenimento di questa licenza provvisoria, deve egli presentarsi all' autorità di pubblica sicurezza, che gli rimette allora il libretto, qualora possa egli esibire l' attestato di buona condotta del suo padrone. I muniti del libretto non possono intraprendere alcun viaggio, senza farvi apporre il visto dell' autorità locale di pubblica sicurezza. All' autorità medesima devono essi, se congedati dal padrone, presentare il libretto, 24 ore dopo il ricevuto congedo, per l'opportuna vidimazione. L'operaio che voglia cangiare la sua arte, o cessare dall'esercitarla, dove farne dichiarazione all' autorità summentovata, acciocchè sieno fatte sul libretto le opportune annotazioni. L'operaio cui fosse stata fatta qualche anticipazione sul salario, o che si fosse obbligato a lavorare per un tempo determinato, non può pretendere che gli sia restituito il libretto, nè acconsentito il congedo, se prima non abbia egli saldato ogni suo debito e soddisfatti gli obblighi che aveva contratti. Accadendo che l' operaio risulti debitore verso il padrone precedente, quegli che lo accetta al suo servizio è tenuto di fare ritenzione del quinto sul prodotto del lavoro o sul salario fino alla estinzione del debito, e di farne inoltre avvisati i creditori, conservando a loro disposizione il denaro ritenuto. I padroni che omettessero di adempiere a quest' obbligo sono tenuti in

proprio verso i padroni precedenti, salvo a loro il diritto al rimborso verso il lavorante.

Alla libera domanda ed offerta è abbandonata la fissazione dei salari dei braccianti, senza che alcuna autorità si frapponga a determinare le mercedi. Tuttavia l'autorità di pubblica sicurezza deve, a termini delle vigenti leggi, adoperarsi a conciliare tutte le questioni che possono insorgere tra padroni ed operai a causa delle mercedi medesime, delle indennità, dei congedi o d'altro motivo qualsiasi. Non riuscendo la conciliazione, l'autorità medesima deve rimettere le parti al tribunale competente.

I capi di fabbrica, gli esercenti arti e mestieri, gli impresari ed i capimastri muratori devono, nei primi cinque giorni d'ogni mese, consegnare all'autorità locale di pubblica sicurezza la nota di tutti gli operai entrati al loro servizio e di quelli che ne sono usciti.

61. — Se con le riferite norme di polizia amministrativa era necessario tutelare la buona organizzazione del personale impiegato nell'industria, con altre regole conveniva pure proteggere i diritti acquistati dagli inventori e perfezionatori dei procedimenti industriali ed incoraggiare così i progressi delle arti e le scoperte.

A ciò si provvide con la instituzione degli *Attestati di privativa*, titoli spediti dal Governo, ed in forza dei quali l'autore d'una invenzione o scoperta industriale ha diritto di attuarla e di trarne frutto esclusivamente pel tempo, nei limiti e sotto le condizioni stabilite dalla legge. Per ottenere l'attestato, detto anche *brevetto*, fa d'uopo che l'invenzione sia nuova, sia industriale, non sia contraria alle leggi, alla morale ed alla sicurezza pubblica. Per ottenere l'attestato di privativa, devesene dirigere la do-

manda al Capo d'ufficio del Ministero del Commercio che è incaricato della relativa direzione. Dal punto di veduta amministrativo, non abbiamo qui da aggiungere altro sulla materia dei brevetti, e dal lato economico e legale l'abbiamo disaminata in altre due opere offerte agli Studenti dei Tecnici istituti (1).

62. — Come una invenzione od un processo di fabbrica costituisce una proprietà che la legge tutela e regola; così del pari essa assicura contro le usurpazioni e gli abusi le *marche* che i fabbricanti hanno diritto di apporre sui loro prodotti, e le *insegne* che i commercianti mettono sulle loro botteghe e sui loro negozii.

Rispetto alle insegne, gioverà qui osservare che alla comunale amministrazione e più particolarmente alla Giunta s'appartiene il provvedere a che l'apposizione d'insegne o d'iscrizioni sulle porte delle fabbriche e dei fondachi, o contro i muri, non leda le ragioni dei proprietari delle case, o l'ornamento e decoro della città in cui i negozi esistono.

63. — La pubblica igiene e sicurezza ed i necessari riguardi imposti dalla civile convivenza impongono alla pubblica amministrazione di sottoporre a norme salutari e prudenti l'esercizio di alcune industrie che, per la natura dei materiali che impiegano o per altre condizioni, riuscir possono *pericolose, insalubri* od *incomode* ai cittadini, ai loro beni od agli animali domestici. Tale è la fabbricazione dei fuochi d'artifizio o d'altri oggetti nella cui produzione si adoprano materie facilmente esplosive ed infiammabili; tali

(1) Il *Trattato teorico-pratico di Economia politica* ed il *Manuale di Diritto Commerciale.*

parecchie arti chimiche, nelle quali si ottengano emanazioni deleterie ed insalubri; tali le officine meccaniche, nelle quali si faccia un frastuono ed un rumore eccessivo, specialmente nelle ore notturne.

§ 4.

Polizia relativa al commercio.

64. — Innumerevoli prescrizioni amministrative incagliarono un tempo il libero esercizio della mercatura. Dogane interne dividevano le une dalle altre le provincie di un medesimo Stato; leggi d'annona vincolavano in ogni più strana guisa il traffico dei grani e cereali, quando proibendone l'estrazione, quando vietando le incette e gli accaparramenti; con mete e con calmieri fissavasi il prezzo delle derrate; cose tutte che altro effetto non producevano se non di scoraggiare i capitalisti, di togliere ogni fiducia nelle legittime aspettative e, definitivamente, d'impoverire il paese ed i privati cittadini.

Ma se, sotto l'influenza della progredita filosofia civile, caddero tutte queste vestigia di una età di barbarie e d'ignoranza, non è perciò punto men necessario che un savio sistema di leggi e di regolamenti assicuri nella circolazione e nel movimento commerciale l'ordine pubblico e gli interessi dei particolari trafficanti.

Si è in virtù di questo principio che le società anonime e quelle in accomandita con emissione di azioni devono essere autorizzate con decreto reale, e far registrare e

depositare copia autentica dei rispettivi statuti ed atto di fondazione presso il tribunale di commercio. — Le pubbliche banche di circolazione e di sconto, quelle di credito mobiliare, quelle di credito fondiario, instituzioni che tanta e sì profonda influenza esercitano sul mercato e sulle transazioni della nazionale ricchezza, sono sottoposte ad un gran numero di prescrizioni tendenti a manlevare i privati e la società dai pericoli e dai danni onde l'abuso del credito potrebbe pur troppo essere fecondo. Le zecche, le monete e le tariffe monetarie, formano esse pure l'oggetto di numerosi provvedimenti. Così pure dicasi delle borse di commercio, delle fiere, dei mercati, dei portifranchi, dei docks, dei depositi ecc. Sui pesi e sulle misure adoperate dai commercianti esercita il Governo una minuta e giusta ingerenza, prescrivendo i campioni, mantenendo uffici speciali di verificazione ed imponendo coattivamente la verificazione dei pesi e delle misure nei singoli negozi e nelle botteghe.

§ 5.

Polizia delle arti estrattive.

65. — La categoria d'industrie, che gli economisti chiamano estrattive, perchè il loro ufficio è di *estrarre* dalla terra e dalle acque i prodotti che spontaneamente vi si trovano, comprende la caccia, la pesca e le miniere, e va soggetta a molte disposizioni di polizia e di pubblica amministrazione.

In quanto alla caccia, la legge volendo proteggere la proprietà privata contro le devastazioni e l'agricoltura contro la distruzione dei volatili che a quest'arte sono giovevoli come mangiatori d'insetti e di altri dannosi animali, massime nelle epoche della loro figliazione, ha proibito questo divertimento dal primo di marzo a tutto il mese di luglio; essa ha inoltre determinato che, per l'esercizio della caccia, non è lecito introdursi nei fondi altrui contro il divieto dei rispettivi possessori, il qual divieto è sempre presunto pei terreni seminati e con raccolto pendente, come pure nei terreni chiusi. Cotale proibizione estendesi ai laghi e stagni appartenenti al Demanio, ai Comuni od a' privati. Chiunque vuol cacciare, deve premunirsi della permissione di caccia, nella quale non è mai compresa la caccia dei cervi, daini, caprioli, fagiani gentili e stambecchi. Speciali prescrizioni riguardano le caccie riservate del Re e della Corte.

66. — La pesca marittima è, di regola, libera, salvo il pagamento dei dritti stabiliti dalla legge a favore dello Stato cui appartiene la zona marittima ove quell'industria si esercita. — Nei paesi dove è bene ordinata la pulizia della pesca, vengono con opportuni provvedimenti impediti gli atti vandalici coi quali le ignoranti popolazioni litorane tendono a distruggere la pescagione ed a depauperare i mari dell'alimento delle venture generazioni. Sono quindi vietate le reti composte con maglie troppo sottili, con le quali si raccoglie il fregolo minuto e si prendono miriadi di pesciolini non ancora venuti alla pienezza del loro naturale sviluppo. Non meno severamente vengono vietate le reti e gli altri strumenti da pesca che, sotto vari nomi conosciuti, radono con uncini e rastrelli il fondo del mare, estirpandone le alighe e le erbe ove nidiano i pesci. — È

altamente desiderabile che questo ramo di legislazione e di amministrazione, tanto finora trasandato fra noi, vi riceva quelle cure e quei perfezionamenti ond' è ben meritevole.

67. — Ma di tutte le estrattive industrie di gran lunga la più rilevante, la coltivazione delle miniere, dà luogo ad importantissimi provvedimenti di polizia e di amministrazione tendenti al duplice obbietto, di favorire e promuovere, da una parte, una industria che cotanto contribuisce alla pubblica prosperità, e di proteggere, dall'altra, la vita e la salute dei privati, che possono esservi direttamente od indirettamente compromesse.

Il principio dominatore della più parte delle legislazioni minerarie dell'Europa (1), sta nel riconoscere nella miniera concessa una vera proprietà, indipendente da quella della superficie, perpetua, disponibile, trasmissibile, colle sole restrizioni assolutamente richieste dal pubblico interesse, per rendere così più facile il concorso dei capitali necessari a fecondare cotesta industria. Per promuovere l' attività delle ricerche dell'esploratore, la concessione della miniera od un premio proporzionato alla sua importanza è assicurato a chi l'ha scoperta. Vengono nel tempo stesso tutelati con ispeciali cautele gli interessi del proprietario del suolo. Armonizzare appunto i diritti del proprietario medesimo, con quelli dell'esploratore e del concessionario, non che

(1) In Inghilterra vige un ben diverso principio: la proprietà della miniera non è colà nè dello Stato nè dello scopritore, ma del proprietario del suolo. Il meraviglioso successo dell'arte mineraria in quel paese ed alcune fondamentali considerazioni giuridiche ed economiche che noi abbiamo esposte nel nostro *Trattato di Economia politica* e nel nostro *Dizionario d'Economia e del Commercio*, c'indurrebbero, ove si trattasse *de lege condenda*, a preferire il sistema inglese. Quivi però non è nostro instituto che di riassumere la legge *condita* qual essa è.

con le prerogative ed i doveri dello Stato, tale è il supremo fine ed eziandio la gravissima difficoltà di una buona legge sulle miniere. Troppo lungo sarebbe enumerare le peculiari ed assai minute disposizioni con le quali si è tentato raggiungere questo scopo , disposizioni d' altronde, molte delle quali, piuttosto che alla polizia amministrativa, si riferiscono al diritto civile ed alla nazionale economia. Riferiremo solamente alcune fra le disposizioni medesime, che più direttamente al caso nostro s'attengono.

Il servizio relativo alle miniere, cave ed usine è posto sotto la dipendenza del Ministero dei lavori pubblici. — Il territorio dello Stato è, per questo servizio, diviso in Distretti mineralogici, ciascuno dei quali ha un Ufficio retto da un ingegnere, che esercita una sorveglianza di polizia sulle miniere, cave ed usine poste nel suo Distretto. Esiste inoltre, presso il Ministero, un Consiglio dulle Miniere, che dà il suo parere sulle questioni proposte dal Governo, prepara i progetti d'Istruzioni e Regolamenti necessari per assicurare l'esecuzione della legge e la regolarità del servizio.

Le coltivazioni di sostanze minerali si distinguono in due classi: 1° *Miniere* contenenti, in filoni, banchi o masse, metalli, solfo, solfati, bitumi, asfalti, grafiti e carboni fossili; 2° *Torbiere* e *cave* di pietre, sabbie e terre metallifere.

Le miniere non possono venire coltivate se non in virtù di concessione sovrana. Sono beni immobili, ma le azioni delle società che le geriscono sono beni mobili. — Chiunque intenda far ricerche di miniere, deve farne domanda all'autorità governativa superiore di circondario. La permissione di ricerca, accordata dal Prefetto, è accordata per un tempo determinato, che non può mai eccedere due anni, è rivo-

cabile se, dentro tre mesi dalla sua data, non si è dato principio ai lavori di ricerca, o se questi stanno per tre mesi interrotti; non è cedibile o trasmissibile, senza il permesso dell'autorità superiore. Il ricercatore è in obbligo di pagare tutti i danni arrecati nei lavori di ricerca. — Per ottenere la concessione di una miniera, l'aspirante dee giustificare delle condizioni necessarie per intraprendere e condurre i lavori e per soddisfare agli oneri impostigli. A parità di condizioni, lo scopritore od i suoi aventi diritto sono preferiti ad ogni altro aspirante. Ogni domanda di concessione è diretta al Prefetto, corredata dei piani e degli altri documenti necessari. Trascorsi i termini legali per le opposizioni, viene statuito sulla concessione per Decreto Reale, previo parere del Consiglio delle miniere e sentito il Consiglio di Stato. Il concessionario ha obbligo: di pagare allo Stato una tassa fissa ed una proporzionale; di tenere un regolare registro della natura, quantità e valore delle materie estratte, non che delle spese d'ogni specie della sua coltivazione; di fare, alla scala di 1 a 500, due copie del piano dei lavori eseguiti, rimettendone una all'Ingegnere delle miniere; di porgere a quest'ultimo tutt'i mezzi per visitare la miniera; di tenere esatto ruolo degli operai; di non dividere la miniera, se non previa permissione dell'autorità superiore; ed, in generale, di coltivare in modo da non ledere nè l'interesse dei terzi, nè quello dello Stato, nè i buoni precetti dell'industria mineraria. — Allorchè la sicurezza delle persone o la coltivazione della miniera può essere compromessa per qualunque siasi causa, l'ingegnere ne fa relazione al Prefetto e propone i mezzi atti a far cessare la causa del pericolo; il Prefetto dà i suoi ordini con Decreto.

In caso di accidente occorso nella miniera o negli opifici che ne dipendono, il quale abbia cagionato la morte o gravi ferite a qualche persona, i coltivatori, direttori, capiminatori od altri preposti sono in dovere d'informarne tosto il sindaco del comune e l'ingegnere delle miniere. La stessa obbligazione è loro imposta allorquando l'accaduto infortunio comprometta la sicurezza dei lavori e delle miniere, o quella delle proprietà esistenti alla superficie.

Tosto che il sindaco ed altri officiali di polizia sono stati avvertiti sia dai coltivatori, sia dalla pubblica voce, di un sinistro accaduto in una miniera, ne danno avviso alle autorità superiori, ordinando frattanto, d'accordo coll'ingegnere delle miniere, tutte le disposizioni atte a far cessare il pericolo, od a prevenirne le conseguenze. I coltivatori delle miniere vicine a quella in cui è accaduta una disgrazia, devono somministrare tutti i mezzi di soccorso ond'essi possono disporre, tanto in uomini quanto in cavalli od in ogni altro modo.

I coltivatori sono obbligati di conservare nei loro stabilimenti, in proporzione del numero degli operai, della estensione della miniera e della sua situazione, i medicinali ed i mezzi di soccorso necessari, ed anche di tenere a loro spese un chirurgo, il tutto in conformità degli ordini che, secondo i casi, loro venissero dati dall'amministrazione.

Il concessionario che vuol rinunciare alla proprietà di una miniera, deve dichiararlo al Prefetto, che, accettata la rinuncia, provvede o all'abbandono della miniera od a nuova sua concessione. — Nel caso che i lavori di una miniera sieno abbandonati da oltre due anni, il Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio delle Miniere, può

prefiggere al concessionario un termine per riprenderli; se questa ingiunzione rimane senza effetto, il Ministro decreta la revoca della concessione.

Le torbiere, cave, sabbie o terre metallifere (Coltivazioni della 2ª classe) non possono coltivarsi che dal proprietario del terreno, o col di lui consenso. Colui che intende fare tale coltivazione dee prima farne dichiarazione all'autorità del circondario, che, preso il parere dell'Ingegnere delle miniere, prescrive le condizioni dei lavori. Queste coltivazioni, come pure le usine di preparazione meccanica o chimica dei minerali, vanno soggette, del pari che le miniere, alla vigilanza amministrativa destinata a tutelare l'ordine e l'interesse pubblico non che la sicurezza delle persone.

CAPO IV.

Del Demanio pubblico — Polizia delle strade — Dei Veicoli pubblici — Delle Poste di cavalli — Delle Ferrovie — Delle Acque e delle loro varie specie.

§ 1.

Del Demanio pubblico (*Rinvio*).

68. — Nel suo più generico senso, la parola *Demanio* abbraccia tutti i beni che, senza appartenere individualmente ad alcuno a titolo di proprietà, sono stati civilmente consacrati al servizio della intera società. — Ma in un senso più ristretto, il *Demanio* comprende tutti i beni immobili dello Stato e tutti i diritti ad essi relativi, in quanto gli uni e gli altri forniscono al tesoro una parte delle rendite necessarie a far fronte ai bisogni del Governo.

Per viemmeglio e con la dovuta precisione indicare la distinzione fra queste due categorie di beni pubblici, fu

recentemente con molta saviezza adottato per la prima specie esclusivamente il nome di *beni demaniali*, e per la seconda quello di *beni patrimoniali dello Stato*. — Costituiscono quindi il demanio pubblico i beni destinati all'uso comune o alla difesa nazionale, ed in generale quelli non suscettivi di proprietà privata; tali sono le strade nazionali, il mare territoriale, il lito del mare, i porti, i seni, le spiaggie, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze di guerra, le acque dei fiumi e torrenti, ecc. — I beni patrimoniali sono invece tutti gli altri beni che servono in qualunque altra guisa ai bisogni dello Stato, e ch'egli possiede a titolo di proprietario.

Riserbandoci a trattare di quest'ultima specie di beni nel capitolo I della Sezione seguente, destinato appunto ad enumerare le varie fonti di rendite pubbliche, ci occuperemo qui unicamente, a termini del programma, dei beni demaniali propriamente detti, o della prima categoria.

§ 2.

Polizia delle strade.

69. — Le *strade ordinarie* (con tale appellativo distinte dalle *strade ferrate* o *ferrovie*), sono *nazionali*, *comunali* o *private*, a seconda che vengono mantenute dalla nazione, dal comune o da particolari proprietari.

Le dimensioni e le forme da assegnarsi alle strade nazionali e comunali ed opere relative, sono determinate nei singoli progetti di costruzione o sistemazione, in base dei

relativi regolamenti. Tutti i lavori da farsi per costruzione, adattamento e manutenzione delle strade nazionali e comunali debbono risultare da un progetto compilato secondo le norme prescritte dalla legge. I progetti e le perizie di lavori di strade comunali sono approvati dall'autorità provinciale competente. È obbligatoria la conservazione in istato normale delle strade comunali. Le strade private possono essere *gravate di servitù pubblica;* ed in questo caso debbono essere mantenute in modo di servire comodamente all'uso cui sono destinate.

70. — In Inghilterra è principio che il cittadino deve pagare ogni e qualunque servizio che riceve, e per conseguenza il transito sulle strade è d'ordinario soggetto a pedaggio. Presso di noi, come nella maggior parte delle contrade continentali, vige il principio opposto, quello cioè della gratuità del passaggio sulle strade pubbliche.

Le strade nazionali si costruiscono, si adattano e si conservano a spese dello Stato; la costruzione però e la riparazione dei muri e sostegni lungo le strade nazionali, qualora servano essi unicamente a difendere e sostenere i fondi adiacenti, stanno a carico dei possessori dei fondi stessi; se, invece, abbiano per oggetto la stabilità e conservazione della strada, stanno a carico dello Stato. La spesa si divide in ragione d'interesse, quando l'opera abbia scopo promiscuo.

Alla costruzione, adattamento e manutenzione delle strade comunali provvedono i rispettivi Comuni od isolatamente o per mezzo di consorzio con altri Comuni, concorrendo insieme nella spesa secondo il grado d'interesse di ognuno. L'adattamento e la manutenzione delle traverse delle strade nazionali nei luoghi abitati sono a carico dei rispettivi

Comuni, sotto la sorveglianza degli uffici tecnici provinciali. Rispetto alla manutenzione di coteste traverse, lo Stato corrisponde ai Comuni una indennità annua pari alla spesa di manutenzione d'un tronco di strada nazionale di eguale lunghezza fuori dell'abitato.

Se per la costruzione, adattamento e manutenzione di una strada comunale, vi ha un interesse collettivo di più Comuni, la formazione del consorzio di cui parlammo più sopra è promossa da quel Comune che crede aver ragione di chiamare altri a concorrere nella spesa. Il progetto di consorzio coi documenti relativi viene dallo stesso Comune trasmesso all'autorità provinciale, la quale, dopo fattane comunicazione agli altri Comuni interessati, se non vi sono opposizioni, approva definitivamente il consorzio.

La riparazione e conservazione delle strade private gravate di servitù pubblica, sta a carico di quelli che ne fanno uso per recarsi alle loro proprietà; sono pure tenuti a contribuirvi coloro che ne fanno uso per le loro speciali industrie anche temporarie.

71. — Premessi questi sommari cenni sulla classificazione delle strade, per ciò che concerne la costruzione e riparazione loro, scendiamo di presente alle principali regole di polizia stradale.

Nessuno può senza mandato o licenza dell'amministrazione fare opere e depositi anche temporanei sulle strade, nè alterarne la forma ed invaderne il suolo. È proibito altresì di far cosa che rechi danno alla strada, alle opere relative, non che ai piantamenti che appartengono alla strada stessa.

È vietato di porre impedimento al libero scolo delle acque nei fossi laterali alla strada, come pure di stabilire negli stessi maceratoi di canape o lino.

Per le diramazioni delle strade comunali e private dalle nazionali, non che per l'accesso di queste ai fondi e fabbricati laterali, i Comuni ed i proprietari interessati debbono formare e mantenere gli opportuni ponti sul fosso senza alterare il piano viabile, e secondo le norme da prescriversi dall'autorità superiore.

È proibito di scaricare nei fossi delle strade e di condurre per essi le acque di qualunque natura, salvi i diritti acquistati e le regolari concessioni.

I proprietari o gli utenti di canali manufatti esistenti lateralmente od in contatto alle strade, sono obbligati ad impedire la espansione delle acque sulle medesime ed ogni guasto al corso stradale ed alle sue pertinenze. — Debbono i proprietari mantenere le ripe dei fondi laterali alla strada in istato tale da impedire gli scoscendimenti di terreno.

La irrigazione dei terreni laterali alle strade deve essere regolata in modo che non ne derivi alcun danno alle medesime.

È vietato di condurre bestiame a pascolare lungo i cigli, le scarpe ed i fossi stradali, o di farlo abbeverare nei fossi conducendolo sulle scarpe della strada. Sono praticati gli opportuni abbeveratoi, a carico di chi di ragione.

Non è lecito condurre a strascico sulle strade legname di qualunque sorta o dimensione, ancorchè in parte fossero sostenuti da ruote. È pure vietato l'uso delle treggie, salvo in quanto servano al solo trasporto degli stromenti aratorii, e salvo pure l'uso delle slitte nel tempo in cui le strade sono coperte da ghiaccio o neve.

Nelle traverse degli abitati il suolo delle strade non può sotto verun pretesto venire ingombrato, nè di giorno nè di notte, salve temporarie occupazioni per esercizio di com-

mercio od altro uso o comodo pubblico, dietro il permesso dell'autorità competente.

La legge prescrive inoltre le distanze dalla strada pubblica, alle quali devono essere tenute le diverse costruzioni che possono farsi lungo la stessa, non che le piantagioni nelle proprietà latistanti; distanze che, come cose soverchiamente minute e piuttosto regolamentarie che scientifiche, ci asteniamo dal riferire.

Il *roteggio* dei veicoli deve essere fatto in modo da non danneggiare la strada e da non compromettere la circolazione sulla stessa.

Le norme istesse di polizia, che accennammo per le strade nazionali, sono applicabili eziandio alle comunali.

§ 3.

Dei veicoli pubblici.

72. — Una delle cure principali dell'amministrazione di pubblica sicurezza, si è per fermo quella che ha per iscopo di tutelare la libera ed ordinata circolazione delle persone e delle cose sulle pubbliche strade.

Citeremo, a tale effetto, le seguenti disposizioni legislative riguardanti i carrettieri e le vetture pubbliche.

È proibito a chiunque di porre in corso sulle pubbliche strade carri eziandio tirati da un cavallo o da un mulo solo senza che sia regolato e custodito da un particolare conducente che abbia almeno compito l'età di anni diciotto e che sia munito del prescritto libretto se servitore, e del passaporto per l'interno se padrone.

Tutti i carri, come pure le vetture, debbono tenersi e dirigersi verso il lato destro della strada che percorrono; i cavalli o muli debbono essere guidati in modo che i conducenti possano in ogni tempo padroneggiarli; i carri e le vetture non possono, salvo accidente, soffermarsi sulle strade con recarvi impedimento od altrimenti ingombrarle.

Ciascun carro deve essere munito di una lastra fissa in cui sia inciso il nome del proprietario, coll'aggiunta del numero d'ordine, nel caso che lo stesso proprietario abbia più di un carro.

I carrettieri e vetturali sono tenuti di cedere la metà della strada alla diligenza ed alle vetture di posta.

Il conducente o vetturale che viene colto addormentato sulla sua vettura o si scosta da' suoi cavalli, o percorre con carri o vetture i viali delle città destinati al passeggio delle persone a piedi, è condannato ad un'ammenda.

Il servizio delle vetture da nolo in città (dette appunto per questo *cittadine*) è governato da particolari regolamenti municipali, che fissano i prezzi del trasporto, sia *ad ora*, sia *a corsa*, e che puniscono con multe, con sospensione e privazione dell'esercizio, il rifiuto di servizio che i conducenti opponessero a chi ne li richiede, non che le altre infrazioni onde possono rendersi colpevoli.

§ 4.

Delle Poste dei cavalli.

73. — Sempre nell'intento di assicurare la rapida e regolare locomozione delle persone, è organizzato uno spe-

ciale servizio amministrativo della posta dei cavalli, di cui ecco i lineamenti principali.

Il Governo concede ad imprenditori l'esercizio con privativa della posta-cavalli per quelle località ove il movimento de' viaggiatori assume un' importanza sufficiente, e le peculiari condizioni de' luoghi non consentono un servizio abbastanza sicuro da parte dell' industria privata. I patti tra il Governo e gli imprenditori variano secondo i luoghi; ma la base della convenzione sta essenzialmente nell'obbligo addossato agli imprenditori stessi di tenere disponibili i prescritti mezzi di trasporto per tutte le eventualità. — Le *stazioni di posta* pel cambio immediato di cavalli e postiglioni sono designate in apposita tabella. I prezzi delle corse sono fissati da tariffa. — Chiunque intenda valersi dei cavalli di posta ha il diritto di domandarli, nè il mastro di posta può rifiutarli. — Ove mancassero cavalli sia al punto di partenza, sia nelle successive stazioni, i mastri di posta sono tenuti di giustificare col libro di stalla che devono tenere, come tutti quelli d'obbligo siano impiegati in attualità di corsa, ovvero che debbonsi tener fermi per servizio comandato dall'amministrazione delle poste, esibendo in questo caso il relativo ordine. Quando malgrado tali contingenze, un mastro di posta si trovi in grado, per una circostanza qualsiasi, di somministrare cavalli, e lo voglia, non potrà esigere dai viaggiatori un prezzo eccedente quello fissato dalla tariffa, cui dovrà rigorosamente attenersi.

Non entreremo in maggiori particolarità intorno ad un servizio che, sebbene tuttavia non poco utile, vede però ogni giorno diminuire la propria importanza, a misura che vannosi aprendo, con le ferrovie, mezzi più perfezionati di locomozione e trasporto.

§ 5.

Delle Ferrovie.

74. — In altre opere (1) abbiamo dimostrato come le ferrovie interessino in grado supremo non solo le industrie ed i commerci d'uno Stato, ma eziandio l'intero sistema della sua civiltà, e quale poderoso strumento elle sieno per assicurarne la prosperità materiale e morale.

Limitandoci qui alle semplici nozioni amministrative riguardanti l'alto subbietto, noteremo dapprima come le strade ferrate si distinguano in *pubbliche* ed in *private*, a seconda che sono destinate a servizio pubblico pel trasporto di persone, merci o cose qualunque, o che sono invece costrutte da un privato o da una società esclusivamente per l'esercizio permanente o temporario di un commercio, di una industria, o di un uso qualunque suo proprio.

Le ferrovie private si dividono, a loro volta, in due categorie. La prima comprende quelle che corrono esclusivamente su terreni appartenenti a chi le costruisce, senza intersecare od in alcun modo interessare alcuna proprietà pubblica o privata. — La seconda comprende quelle, per lo contrario, che toccano in qualsivoglia modo le proprietà altrui, le pubbliche vie di comunicazione, corsi d'acqua pubblici, abitati od ogni altro sito od opera pubblica. — L'ingerenza del Ministero dei lavori pubblici per la costruzione e l'esercizio delle strade ferrate della prima classe, è

(1) V. il nostro *Trattato teorico-pratico di Economia politica*, non che il nostro *Dizionario*, art FERROVIE.

limitata a quanto concerne l'igiene e la sicurezza pubblica; per quelle di seconda categoria, si estende inoltre alla preventiva approvazione dei piani esecutivi.

Le proprietà private che devono intersecarsi colle ferrovie private della seconda categoria sono soggette alla servitù del passaggio coattivo.

La costruzione e l'esercizio d'una ferrovia pubblica non possono altrimenti venir concesse che per legge.

75. — Le congiunzioni e le intersecazioni delle ferrovie private colle pubbliche, e la loro immissione nelle strade pubbliche ordinarie, nelle piazze, negli abitati o negli altri luoghi pubblici, devono essere fatte con disposizioni tali da non nuocere alla libertà, sicurezza e regolarità dei servizi ed usi pubblici relativi.

È vietato di variare, senza espressa autorizzazione del Ministero, il motore col quale sarà stato stabilito che debba essere servita una ferrovia pubblica o privata della seconda categoria.

Il numero delle traversate a raso (*volgarmente* dette *passaggi a livello*) deve essere ridotto al minimo possibile, onde evitare i pericoli che facilmente ne possono risultare; e ciò col portare, ove sia compatibile coll'interesse pubblico, più strade ordinarie ad attraversare la via ferrata nel medesimo punto, e collo stabilimento degli opportuni *cavalcavia* e *sottovia*, ovunque le condizioni della località il rendano agevole.

Lungo le ferrovie, per provvedere alla vigilanza e alle cure di buona amministrazione e di sicuro esercizio, debbono erigersi casette per guardiani e cantonieri, proporzionate per numero e per ampiezza all'importanza del movimento di ciascuna linea, alle particolari sue condizioni ed alle circostanze locali.

Una ferrovia pubblica deve essere provveduta dei mezzi necessari per assicurare la continuità del regolare e sicuro esercizio, e per eseguire le ordinarie riparazioni dei veicoli, macchine, attrezzi e meccanismi.

Le ferrovie pubbliche fanno il servizio del paese attraversato col mezzo degli scali o delle stazioni, il cui numero e la cui ubicazione in modo conveniente al servizio medesimo, vengono determinati negli atti di concessione.

Le pendenze ed i raggi delle curve delle ferrovie così pubbliche come private di seconda categoria devono essere contenute nei limiti che si richiedono per il sicuro e regolare esercizio della strada.

76. — Le vie ferrate pubbliche sono opere di utilità pubblica, e quindi sono loro applicabili tutte le disposizioni delle leggi sull' espropriazione per causa di pubblica utilità. (1)

Chi costruisce una ferrovia pubblica ha diritto non solo di occupare permanentemente le proprietà private e pubbliche necessarie per lo stabilimento della ferrovia medesima, ma anche, mercè dei giusti risarcimenti, quello della occupazione temporaria dei siti occorrenti, durante l'esecuzione dei lavori, per estrarne i materiali necessari, per farvi depositi, officine ecc.

Chi costruisce una ferrovia pubblica ha obbligo di ristabilire in convenienti condizioni di comodità e sicurezza, a proprie spese, tutte le comunicazioni pubbliche e private che dalle opere della sua impresa rimanessero interrotte.

Le proprietà laterali alle strade ferrate sono soggette a

(1) Questa materia è diffusamente trattata nel nostro *Manuale di Diritto Commerciale*, pag 135 e seg.

tutte le servitù ed ai pesi imposti dalle leggi alle proprietà coerenti alle strade ordinarie nazionali e comunali. La legge prescrive le distanze legali, entro le quali è proibito far costruzioni, piantagioni od altri lavori.

77. — Le strade ferrate pubbliche sono costrutte e mantenute o dal Governo o da private compagnie. Nel primo caso la costruzione e l'esercizio sono in diretta cura del Ministero dei lavori pubblici, e precisamente della Direzione generale delle strade ferrate.

In quanto al secondo caso, chiunque vuole ottenere il permesso di far sul terreno gli studi di un progetto di ferrovia pubblica, deve rivolgersi al predetto Ministero con apposita istanza, accompagnata da un piano od abbozzo di massima della linea, sulla quale intende di fare i detti studi, indicando anche il tempo entro il quale egli si propone di cominciarli e compierli, dimostrando l'utilità pubblica della progettata strada, il modo col quale intendasi di provvedere alle occorrenti spese, il calcolo presuntivo della costruzione, ecc. ecc.

Le domande sono esaminate dal Consiglio dei lavori pubblici per la parte tecnica e dal Consiglio di Stato per la parte giuridica ed amministrativa.

L'atto di concessione è basato sopra un capitolato di oneri o già preventivamente approvato per legge, o stipulato dal Ministero per promuovere la sanzione legislativa della concessione.

Alla stipulazione dell'atto di concessione, il concessionario deve dare una primordiale cauzione per assicurare che entro il termine da fissarsi nell'atto medesimo egli farà il deposito definitivo nell'atto stesso prescrittogli, a guarentigia dell'adempimento dell'assunta impresa. Tale de-

posito definitivo vien restituito a rate di mano in mano che procedono i lavori di costruzione, salvo un'ultima rata che vien ritenuta fin dopo la collaudazione finale dell'opera.

Le concessioni delle ferrovie pubbliche si fanno per un tempo determinato, non eccedente in verun caso i novantanove anni, alla scadenza del quale, e pel fatto solo di essa scadenza, lo Stato sottentra ai concessionari nell'esercizio di tutti gli utili e prodotti degli stabili ed opere costituenti le ferrovie concesse e le loro dipendenze; coll'obbligo ai concessionari di consegnare, all'anzidetta scadenza, al Governo in buono stato la strada ferrata, le opere componenti la medesima e le sue dipendenze. Alla scadenza delle concessioni, i concessionari conservano però, oltre a quella delle azioni reali, la proprietà degli oggetti mobili, come macchine, carrozze, carri, mobilie ecc.

Se alla scadenza del termine convenuto per l'incominciamento dei lavori di costruzione, e dopo una formale ingiunzione fatta dal Ministero dei lavori pubblici, i concessionari non si sono messi in grado di cominciare e continuare i detti lavori, perdono la metà del deposito, a meno che facciano constare d'impedimenti provenuti da forza maggiore ed indipendenti dal fatto proprio. Essi incorrono poi nella perdita della concessione e della intera cauzione se, alla scadenza del termine fissato pel compimento e per l'apertura della linea, non hanno data piena esecuzione alle contratte obbligazioni, salvo però sempre il caso di forza maggiore. Particolari provvidenze sono poi stabilite (e qui sarebbe lungo troppo il riferirle) pei casi d'interruzione e per quelli d'irregolarità di esercizio.

Compiuta perfettamente la linea compresa in una concessione, il Ministero dei lavori pubblici fa procedere alla *generale collaudazione* di essa col mezzo di una commissione, o di un ufficiale da essolui incaricato, in contraddittorio del concessionario o de' suoi legittimi rappresentanti.

78. — Il concessionario di una ferrovia pubblica ha il privilegio esclusivo di qualsivoglia altra concessione di ferrovia parimente pubblica, che congiunga due punti della sua linea o che le corra lateralmente entro quel limite di distanza che vien determinato dall'atto di concessione.

Ogni concessionario di ferrovie pubbliche ha obbligo di eseguire costantemente, con diligenza, esattezza e prontezza e senza concedere preferenza a chicchessia, il trasporto dei viaggiatori, del bestiame, delle derrate, mercanzie e materie d'ogni natura che gli saranno consegnate, colle sole eccezioni stabilite per alcuni oggetti speciali dagli atti di concessione o da decreto regio.

I prezzi dei trasporti sono fissati da apposite tariffe; i concessionari hanno facoltà di abbassarli; ma è loro vietato di aumentarli. Non possono però mai accordare con convenzioni speciali ribassi di tariffa od altre facilitazioni ad alcuni spedizionieri od appaltatori di trasporti, che non siano in egual misura concesse a tutti gli altri spedizionieri od appaltatori che ne facessero richiesta.

Il servizio di posta deve essere fatto gratuitamente dai concessionari. Sono pure obbligati a trasportare a prezzi ridotti, sì e come viene fissato negli atti di concessione, i sali, tabacchi, ed altri generi di privativa demaniale, non che i militari con armi e bagaglio, i doganieri ed i marinai della flotta. Le vetture cellulari governative, nelle quali si trasportano i prigionieri, godono del trasporto gratuito.

Ogniqualvolta il Governo abbia bisogno di spedire truppe o materiale militare, il concessionario della ferrovia pubblica su cui deve farsi il trasporto, deve mettere tosto a di lui disposizione, ed ai prezzi stabiliti nell'atto di concessione, tutti i mezzi a ciò necessari.

L'amministrazione superiore è in diritto di fissare, sentiti i concessionari, gli orari delle corse delle ferrovie pubbliche, in modo da conciliare gli interessi e da ottenere quel bene ordinato sistema di velocità che meglio soddisfaccia ai bisogni del servizio ed alla pubblica sicurezza.

Se altro termine non è stabilito nell'atto di concessione, dopo scaduti trenta anni dal giorno nel quale una ferrovia pubblica concessa all'industria privata è stata aperta al permanente esercizio su tutta la sua lunghezza, ha il Governo il diritto di farne a qualsivoglia epoca il riscatto, previo diffidamento di un anno almeno da darsi al concessionario. — Ogni volta che dai conti del concessionario risulti che l'annuo prodotto netto di una ferrovia ragguagliato sull'ultimo scorso quinquennio eccede il 16 0|0, se altro minor limite non è stato stabilito dall'atto di concessione, il Governo ha diritto ad una partecipazione negli utili eguale alla metà dell'eccedenza.

I concessionari dell'esercizio delle ferrovie pubbliche sono civilmente risponsabili tanto verso lo Stato quanto verso i corpi morali ed i privati dei danni che i loro amministratori, preposti, impiegati ed agenti qualunque, applicati alle linee concesse, cagionassero nell'esercizio delle loro funzioni.

79. — L'ingresso, le fermate e la circolazione delle carrozze e dei carri destinati al trasporto di persone e merci, nei cortili e piazze annesse alla stazione delle fer-

rovie pubbliche, sono sottoposti a regolamenti d'ordine pubblico, da approvarsi dal Ministero dei lavori pubblici.

A qualsiasi persona estranea al servizio di una ferrovia è proibito d'introdursi, circolare od arrestarsi nel recinto di essa o delle sue dipendenze, eccettuati i luoghi delle stazioni e le traversate a raso nel tempo in cui per opera del personale della strada ferrata sono tenute aperte. È similmente vietato d'introdurvi animali e di farvi circolare o stanziare vetture o macchine estranee al servizio.

Chi esercita una ferrovia deve tenersi sempre provvisto di quei mezzi di soccorso che sono i più necessari nei casi di sinistri.

Durante il servizio delle ore notturne, le stazioni ed i loro accessi devono essere illuminati; lo sono pure quelle traversate a raso dove l'amministrazione giudica ciò necessario per motivi di pubblica sicurezza. Sono pure muniti di lumi esteriori di segnale i convogli durante la notte. Le vetture dei viaggiatori devono parimenti essere illuminate nel loro interno durante la notte e nel passaggio dei sotterranei.

Lungo la linea è mantenuto il numero di custodi ed operai necessario per assicurare la libera circolazione dei convogli e la trasmissione dei segnali. — Gli agenti ed impiegati devono tutti vestire un uniforme e portare un segno distintivo.

Omettiamo di riferire altre più minute disposizioni destinate a tutelare l'ordine pubblico ed i diritti privati sulle ferrovie, le cose dette bastando a delineare il sistema delle leggi e dei regolamenti riguardanti queste grandi arterie della locomozione.

§ 6.

Delle acque e delle varie loro specie.

80. — Perchè mai (chiedeva l'immortale G. D. Romagnosi) le leggi ed i giudici con tanta e così sollecita cura dispongono sulla materia delle *acque?* È manifesto che ciò fanno perchè le acque costituiscono un oggetto sommamente interessante per tutti gli usi della vita umana.

Infatti, immensamente utili, anzi necessarie all'agricoltura ed al commercio, profittevolissime all'igiene ed alle cure mediche, le acque forniscono alle varie industrie possenti ed economici motori, e, convertite in vapore, danno all'uomo, nella stupenda macchina di Watt, il più poderoso strumento di produzione. Le acque sono il più grande ausiliario che l'umano ingegno abbia trovato per dominare la natura. Vero è che le acque coi loro straripamenti e con le inondazioni arrecano talora tremendi disastri; ma la scienza e l'amministrazione riescono con argini, con ripari e con altri provvedimenti ad ovviare a quelle sventure od a rimediarvi.

Sia dunque che riguardiamo il *bene* che producono le acque, sia che consideriamo il *male* che può derivarne, agevolmente ci convinciamo che pochi argomenti meritano più altamente di questo di cattivarsi l'attenzione del pubblico amministratore.

In due distinte parti naturalmente si divide la trattazione del tema a questo § assegnato, cioè: *Acque interterranee*, come fiumi, laghi, torrenti, ecc., ed *Acque litorane* o *marine*.

PARTE PRIMA

ACQUE INTERTERRANEE.

81. — Premettendo alcune necessarie nozioni di nomenclatura, ricorderemo che dicesi:

Fiume quel corso d'acqua che conservasi perennemente fluente in una notevole importanza;

Torrente quel corso d'acqua che o non è perenne o in certi naturali casi considerevolmente diminuisce;

Lago un vasto serbatoio d'acqua formato dalla natura, nel quale l'acqua stessa si perpetua col mezzo di sorgenti o di correnti che vi affluiscono;

Rivo quel piccolo corso d'acqua d'ordinario poco abbondante, ma che talvolta ingrossa sia per pioggie dirotte o sia per lo squagliarsi delle nevi;

Palude una superficie di terreno melmoso impregnato di acqua;

Stagno un serbatoio d'acqua poco profondo e senza scolo naturale;

Canale di scolo artificiale il lavoro di fognatura destinato a prosciugare i terreni paludosi;

Canale di irrigazione il lavoro che serve all'irrigazione delle campagne;

Canale di navigazione il corso d'acqua con sostegni artificiali destinato alla navigazione. — I canali hanno spesso simultaneamente la doppia destinazione d'irrigare e di servire alla locomozione.

82. — Per esaminare e discutere nel dovuto ordine la moltiplice ed importante materia delle Acque interterrance, noi prenderemo a considerarle successivamente sotto tre diversi aspetti, cioè:

1° Per riguardo alla conservazione e manutenzione delle opere relative alle acque, non che rispetto alla loro pulizia;

2° Relativamente ai diritti ed ai doveri dei cittadini e dell'amministrazione pubblica in ordine all'uso delle acque in agricoltura e nell'industria;

3° Rispetto alla navigazione.

I. — *Opere pubbliche e polizia delle acque.*

83. — Al Governo è affidata la suprema ispezione e tutela delle acque pubbliche.

Sono quindi a carico dello Stato i lavori necessari per la navigazione sui fiumi, laghi e canali. A carico dei proprietari che ne ottengono benefizio sono i lavori e le spese occorrenti per la difesa dei beni attigui ai torrenti, fiumi e loro diramazioni che corrono entro terra disarginati, ancorchè navigabili. E per conseguenza, tutti i proprietari ai quali è utile la conservazione delle sponde e degli argini, possono essere chiamati ed obbligati a concorrere nella spesa a proporzione del vantaggio che ciascuno ne ricava.

Sono ad esclusivo carico degli interessati i lavori dei così detti argini in golena, degli argini circondari e trasversagni, non che quelli per argini ai rivi e scolatori artificiali, siccome quelli tutti che sono più particolarmente

diretti o a tutela delle proprietà private contro le inondazioni, od a buonificio dei terreni.

Oltre quanto ad uno o più Comuni potesse spettare come proprietari dei terreni, vengono essi chiamati a concorrere nelle spese degli argini sui fiumi e torrenti, quando giovino alla difesa dei loro abitati, quando si tratti d'impedire i disalveamenti, e finalmente quando tali opere possano coadiuvare alla conservazione del censo del rispettivo territorio. Per salvare i Comuni da una minaccia di disalveamento, si può anche richiedere il concorso delle Provincie, col sussidio dello Stato.

I lavori sui fiumi e torrenti che hanno per unico oggetto la conservazione di un ponte o d'una strada pubblica, si eseguiscono e si mantengono a spese esclusive di quell'amministrazione a cui spetta la conservazione del ponte o della strada, e quindi a spese dello Stato, del Comune o del consorzio, a seconda che il ponte e la strada sono nazionali, comunali o consortili. Se però i lavori giovano anche ai privati terreni, i proprietari devono concorrervi in proporzione dell'utile che ne risentono.

84. — Le opere ed i provvedimenti necessari sui fiumi e torrenti per la conservazione della navigazione e del territorio dello Stato, e per impedire i disalveamenti e le inondazioni, sono obbligatorii rispettivamente pel Governo, pei Comuni e pei proprietari dei beni laterali ai detti fiumi e torrenti; il che è quanto dire che qualunque fra gli interessati ha titolo per promuovere la pratica, senza che alcuno di essi, non escluso il Governo, possa esimersi dall'eseguimento dell'opera o dal concorso, secondo i casi. — Può inoltre il Governo rendere obbligatorie pei proprietari, dietro richiesta dei principali o dei più immediati

interessati, le opere necessarie per la difesa delle sponde dalle corrosioni, in quei casi speciali in cui la gravità o la estensione dei danni minacciati dal loro progresso lo facessero giudicare conveniente.

A sostenere le spese delle opere ed obbligazioni come sopra dichiarate a carico parziale o totale dei beni laterali ai fiumi o torrenti, concorrono riuniti in consorzio ed in proporzione del vantaggio rispettivo i proprietari dei beni vicini e continuativi, o contigui ai quotati, di attuale, prossimo e rimoto pericolo di danni, siano essi beni situati nel territorio di uno o di più Comuni. A tale effetto, gli interessati alla costruzione dei ripari ed argini presentano al Prefetto il progetto tecnico delle opere, formato da un ingegnere, corredato dal piano regolare della località, dai disegni dettagliati delle opere proposte, dai profili in lungo ed in traverso, dal capitolato speciale d'appalto, dalla perizia di stima delle opere, da una relazione economica sulla convenienza e necessità delle stesse; dall'elenco dei proprietari indicativo delle quote proporzionali su cui si avvisa di stabilire il rispettivo loro contributo, con anagrafe libera per la designazione, occorrendo, delle quote definitive. Approvato il progetto, l'autorità provinciale, previa pubblicazione della domanda e dei documenti in tutti i Comuni a cui appartengono i terreni dei proprietari chiamati a concorso, se non vi sono opposizioni, approva definitivamente il consorzio. L'assemblea generale degli interessati provvede allora all' eseguimento delle opere per mezzo di una deputazione o consiglio di amministrazione; e l'esazione delle quote di contributo ha luogo colle forme e coi privilegi delle imposte prediali, cioè per mezzo degli esattori mandamentali e colle forme particolari delle con-

tribuzioni. La legge però non vieta che l'assemblea nomini un tesoriere od esattore particolare.

Un consorzio istituito per lo eseguimento di un'opera s'intende continuativo per la sua perpetua conservazione, salvo che la sopravvenienza di qualche variazione nel corso del fiume o torrente consenta di abbandonare l'opera medesima, od una variazione di circostanze obblighi ad ampliare, restringere o comunque modificare il consorzio.

I minori corsi naturali d'acque defluenti in suolo pubblico, distinti dai torrenti e fiumi colle denominazioni di fossati, rivi e scolatori pubblici, sono mantenuti dai proprietari dei beni laterali e dai possessori od utenti delle loro acque, salvo l'osservanza delle consuetudini locali, e mediante consorzi da stabilirsi nel modo sopra indicato.

85. — Le rettilineazioni e le nuove inalveazioni dei fiumi e torrenti, ed il chiudimento dei bracci loro non possono in alcun caso eseguirsi senza che sieno autorizzati per Decreto Reale. Lo stesso dicasi pei rivi e scolatori pubblici quando le nuove inalveazioni loro debbano farsi in terreni di proprietà privata. In ogni caso, coloro che sopportano la spesa delle rettilineazioni, e nuove inalveazioni acquistano la proprietà degli alvei e delle porzioni di alveo che rimangono, per effetto di tali opere, abbandonati.

Spetta esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere che nuocciono al buon regime delle acque pubbliche, alla difesa e conservazione delle sponde, all'esercizio della navigazione, a quello delle derivazioni legalmente stabilite, ed all'animazione dei molini ed opifizi sovra le dette acque stabiliti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altre opere e lavori qualun-

que fatti entro gli alvei o contro le sponde. Quando l'opera o lavoro riconosciuto dannoso dall'autorità amministrativa sia di tal natura, che, oltre alle provvidenze di sua attribuzione per modificazione o distruzione, lasci ragione a risarcimento di danni, la relativa azione deve essere promossa dinanzi ai giudici del contenzioso amministrativo.

In caso di piena o di pericolo d'inondazione, di rotte, di disalveamento o di altri simili disastri, qualunque privato, all'invito della legittima autorità, è tenuto ad accorrere alla difesa degli argini e sponde dei fiumi e torrenti con uomini, bestie, carri ed istromenti necessari, salvo il diritto ad una giusta retribuzione a carico di coloro a cui spetta la conservazione di essi argini e ripari, o di coloro a cui vantaggio torna la difesa delle sponde. I Comuni interessati devono pure somministrare giornalieri, operai e bestie all'uopo.

86. — Nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatori pubblici, e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa. I proprietari frontisti hanno bensì facoltà di munire le loro sponde; ma questo diritto è subordinato alla condizione che le opere e le piantagioni non arrechino nè alterazione al corso ordinario delle acque nè impedimento alla sua libertà, nè danno alle proprietà altrui, pubbliche o private, alla navigazione, alle derivazioni ed agli opifizi legittimamente stabiliti, ed, in generale, ai diritti dei terzi.

Sono atti e lavori vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese i seguenti:

a) La formazione di pescaie, chiuse, pietraie ed altre

opere qualunque per l'esercizio della pesca, colle quali si alterasse il corso naturale delle acque;

b) Le piantazioni che si inoltrino dentro gli alvei dei fiumi, torrenti, rivi e canali, a restringere la sezione normale e necessaria al libero deflusso delle acque;

c) Lo sradicamento ed abbruciamento dei ceppi degli alberi che sostengono le ripe dei fiumi e torrenti;

d) La piantazione sulle alluvioni delle sponde dei fiumi e torrenti e loro isole, a distanza minore della prescritta;

e) Le piantazioni di qualunque sorta di alberi ed arbusti sul piano e sulle scarpe degli argini, loro banche e sotto-banche lungo i corsi d'acqua navigabili;

f) Le piantazioni di alberi e siepi, la erezione di fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza minore di quella stabilita dalle vigenti discipline;

g) Qualunque opera o fatto tendente ad alterare lo stato, la forma, le dimensioni, la resistenza e la convenienza all'uso cui sono destinati gli argini e loro accessori;

h) Le variazioni ed alterazioni ai ripari di difesa delle sponde;

i) Il pascolo e la permanenza dei bestiami sui ripari, sulle sponde e loro dipendenze;

k) L'apertura di scavi, fontanili e simili a distanza minore di quella stabilita dai regolamenti locali;

l) Qualunque opera che possa nuocere all'esercizio della navigazione;

m) I lavori non autorizzati coi quali si venisse ad impedire o ritardare il trasporto dei legnami a galla.

87. — Oltre a queste opere assolutamente proibite, altre ve ne sono che non si possono eseguire senza uno speciale permesso dell'autorità amministrativa provinciale. Tali sono:

a) La formazione di pennelli, chiuse ed altre opere simili, per facilitare l'accesso e l'esercizio dei porti naturali e ponti di barche;

b) La formazione di ripari a difesa delle sponde che si avanzino entro gli alvei oltre le linee che fissano la loro larghezza normale;

c) I dissodamenti dei terreni boscati e cespugliati laterali ai fiumi e torrenti a distanza minore di 100 metri dalla linea a cui giungono le acque ordinarie;

d) Le piantazioni delle alluvioni a qualsivoglia distanza dall'opposta sponda, quando si trovino a fronte d'un abitato minacciato di corrosione, ovvero di un territorio minacciato da disalveamenti;

e) La formazione di rilevati di salita o difesa dal corpo degli argini per lo stabilimento di comunicazioni ai beni, agli abbeveratoi, ai guadi ed ai passi dei fiumi e torrenti;

f) La conversione delle chiuse temporarie di derivazione delle acque pubbliche in chiuse permanenti e l'alterazione di loro primitiva struttura;

g) Le variazioni della posizione, struttura e dimensioni solite a praticarsi nelle chiuse instabili;

h) Gli scavamenti nei ghiareti dei fiumi e torrenti per canali d'invito alle derivazioni, eccettuati quelli che per invalsa consuetudine si praticano;

i) Le variazioni nella forma e posizione delle chiuse stabili, e le innovazioni qualunque intorno alle altre opere di stabile struttura servienti a derivazioni, ad esercizio di molini ecc.;

k) La ricostruzione, tuttochè senza variazioni, delle chiuse stabili ed incili delle derivazioni, di ponti, ponticanali, botti sotterranee e simili esistenti;

l) Il trasporto in altra posizione dei molini natanti;

m) L'estrazione di ciottoli, ghiaia, sabbia ed altre materie dal letto dei fiumi ecc.;

n) L'occupazione delle spiagge dei laghi con opere stabili, gli scavamenti lungo esse spiagge che possano promuovere il deperimento, o recar pregiudizio alle vie alzaie ecc.

88. — Non possono finalmente eseguirsi, senza speciale autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici, le opere seguenti:

a) La conversione delle chiuse temporarie ed instabili in chiuse permanenti;

b) Le variazioni della forma e della posizione sì delle bocche di derivazione, come delle chiuse stabili, ed ogni innovazione tendente ad aumentare l'altezza di queste;

c) Le opere alle sponde dei fiumi e torrenti che possano alterare o modificare le condizioni delle derivazioni;

d) Le nuove costruzioni negli alvei, ed ogni altra opera stabile per le derivazioni di ponti ecc., non che le innovazioni intorno a queste opere già esistenti;

e) La costruzione di nuove chiaviche di scolo attraverso agli argini, e la distruzione delle esistenti;

f) Lo stabilimento di nuovi molini natanti.

89. — Chiunque volontariamente distruggendo, rovesciando, o perforando argini, dighe e simili ripari di fiumi e di torrenti, avrà cagionato una inondazione di terreni, è punibile colla reclusione estensibile ad anni sette. Però se la distruzione o la rottura delle dighe, degli argini e ripari siano avvenute senza dolo e per sola colpa, viene solamente inflitta la pena della multa estensibile a L. 500. Nel caso poi che dai reati di cui sopra sia derivata la morte

o lesione di qualche persona, oppure che i crimini siano stati commessi in riunione di più persone, è stabilito un congruo aggravamento di pena, che può estendersi fino alla morte.

Tali sono le principali disposizioni delle leggi concernenti la conservazione, amministrazione e polizia generale delle acque.

II. — *Dell'uso delle acque in agricoltura e nell'industria.*

90. — Le regole concernenti l'uso privato delle acque nell'agricoltura e nelle industrie manufattrici, sono da ricercarsi in parte nella legislazione civile, in parte nelle speciali leggi amministrative.

A termini del Codice civile, ogni Comune, corpo morale od individuo è tenuto a dare il passaggio sui propri fondi alle acque che vogliono condursi da chi abbia ragione di estrarne da fiumi, fontane, o da altre acque per irrigarne beni, o per uso di edifizi, eccettuate però da detti fondi le case coi cortili, con le aie e coi giardini alle medesime attinenti. Rimane a carico di chi domanda il passaggio la formazione del necessario canale, senza che possa pretendere di far decorrere le sue acque nei canali già esistenti e destinati al decorso di altre acque. Può bensì il proprietario di un fondo, se è anche proprietario di un canale in esso esistente e delle acque nel medesimo discorrenti, impedire che un nuovo canale sia aperto nel suo fondo, offrendo di dare il passaggio alle acque del richiedente nel canale medesimo, semprechè così possa praticarsi senza notabile pregiudizio di chi domanda il passaggio. Deve anche permettersi il passaggio delle acque attraverso i canali ed acquedotti in quel modo che si rav-

visa più conveniente ed adattato alla località ed allo stato di detti canali ed acquedotti, purchè non sia impedito, ritardato od accelerato, nè in alcun modo alterato il corso ed il volume delle acque in quelli defluenti. Dovendosi, per la condotta delle acque, attraversare strade pubbliche, ovvero fiumi o torrenti, dovranno osservarsi le leggi ed i regolamenti speciali sulle acque. In ogni caso, il richiedente il passaggio deve giustificare che l'acqua di cui dispone è sufficiente allo scopo, e che il passaggio è il più conveniente ed il meno pregiudicievole ai beni da attraversare. Prima d'intraprendere la costruzione dell'acquedotto, il richiedente deve, del resto, pagare il valore a cui sono stati stimati i siti da occuparsi, senza deduzione delle imposte e degli altri carichi inerenti al fondo e col soprappiù del quinto, oltre al risarcimento dei danni immediati, compresi quelli provenienti dalla separazione in due o più parti o da altra deteriorazione del fondo da intersecarsi. Ove la domanda del passaggio delle acque fosse ristretta ad un tempo non maggiore di anni nove, l'obbligazione di pagare il valore del sito occupato dal canale col soprappiù del quinto e i danni summentovati, si stringe alla sola metà, ma coll'obbligo, finito il tempo, di rimettere le cose nel primiero stato. Qualora poi colui che ha domandato questo passaggio, volesse renderlo perpetuo, non può pretendere d'imputare le somme pagate per la metà del valore del sito e del danno dell'intersecazione e deteriorazione del fondo. Quegli che vuole approfittare dell'offerta di far decorrere, nel modo poco sopra indicato, le sue acque in un canale altrui, deve, in proporzione dell'acqua che vi immette, pagare nella stessa guisa il valore dei siti occupati dal canale, e colla stessa proporzione rimborsare

le spese occorse per la formazione del medesimo, oltre il pagamento dei maggiori siti che occorresse di occupare e di tutte le altre spese che il passaggio delle sue acque fosse per rendere necessarie. Da chi ha fatto un canale in fondo altrui volendosi condurre per esso maggior quantità d'acqua, non può immettervela se non è riconosciuto che il canale ne è capace e che non può venir danno al fondo serviente; se l'introduzione della maggiore quantità d'acqua rende necessaria la costruzione di opere nuove, queste devono essere previamente determinate, e deve pure precedere il pagamento pei siti da occuparsi e pei danni nel modo come sopra prescritto.

I principii fin qui riferiti intendonsi applicabili tanto nel caso che il richiedente il passaggio delle acque sia un privato, o una società, od un corpo morale, quanto nel caso che loro appartengano i fondi, semprechè però lo scopo reale della condotta delle acque sia l'irrigazione dei beni od il servizio di edifici, come molini, martinetti, seghe, cartiere, fabbriche, manifatture, ecc., e che il richiedente la condotta abbia la disponibilità delle acque. Ma la domanda del coattivo passaggio non sarebbe ammessibile per lo scopo puramente voluttuario di praticare cascate, zampilli ed altre opere di lusso, come neppure per quello di dotare semplicemente una casa di acqua potabile.

91. — Se i terreni superiori difettano di scolo naturale, i proprietarii dei terreni inferiori non possono opporsi a che in questi si aprano i canali e si formino gli argini ed altre opere indispensabili per procurare loro un sufficiente scolo artificiale. In tale caso, salvo sempre l'effetto delle convenzioni, dei possessi e delle servitù legittimamente acquistate, i proprietari dei terreni superiori, insieme

agli obblighi generali da noi indicati nel n.° precedente e riguardanti l'acquisto della servitù coattiva d'acquidotto, hanno specialmente quello di formare e mantenere perpetuamente a loro spese i canali di scolo, di difendere i fondi pei quali essi passano, e di risarcire i danni che possono in ogni tempo derivarne. Lo stesso dicasi per riguardo alle occupazioni dei terreni per la formazione e manutenzione dei canali di disseccamento, dei fossi e degli argini ed altre opere necessarie per lo eseguimento dei lavori di buonificazione dei terreni paludosi e vallivi e per la innocuità di essi lavori, sia che le bonificazioni abbiano luogo per asciugamento (cioè col fornire uno scolo alle acque), sia che si facciano per colmata (cioè per via di graduale rialzo dei terreni procurato col deposito delle acque torbide).

I lavori d'acqua aventi per unico oggetto gli scoli, le bonificazioni e migliorie dei terreni sono a carico esclusivo dei loro proprietarii, i quali, ove d'uopo, sono riuniti in uno o più consorzi nel modo indicato di sopra. Le chiaviche (specie di porte ad incastro, dette anche porte-cateratte) esistenti a traverso gli argini ed aventi per simultaneo oggetto lo sfogo delle acque di scolo e l'esclusione delle acque delle piene, sono mantenute in conformità delle convenzioni o consuetudini vigenti. Occorrendo però la formazione di nuovi argini, i quali rendano necessarie nuove chiaviche, le spese di costruzione e manutenzione di queste sono a carico esclusivo degli interessati nella formazione degli argini medesimi.

92. — I proprietari d'un terreno paludoso possono unirsi in consorzio volontario per eseguire la buonificazione in conformità di piani da approvarsi dall'autorità provinciale.

Se l'autorizzazione della buonificazione è chiesta da una parte soltanto dei proprietari interessati, semprechè questi siano possessori dei due terzi almeno della superficie da bonificarsi, spetta al Governo di pronunziare sulla validità delle ragioni di rifiuto dei dissenzienti, le quali quando non sieno riconosciute fondate, possono questi essere obbligati od a contribuire nella spesa, od a vendere i terreni od a cederli agli interessati assenzienti, mediante una giusta indennizzazione.

Quando la buonificazione di una palude è renduta necessaria nell'interesse della pubblica igiene, una legge speciale la dichiara obbligatoria, determinando il modo ed il concorso di chi di ragione.

93. — Nessuno può derivare acque pubbliche, nè stabilire molini od altri opifizi sulle acque medesime, se non ne abbia un legittimo titolo, o non ne ottenga la concessione dal Governo.

Le nuove concessioni d'acqua, sia in proprietà assoluta, sia per semplice uso temporario e determinato, sono fatte per Reale Decreto promosso dal Ministero delle finanze e sotto l'osservanza delle cautele che, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, si giudicano opportune nell'interesse e per tutela del buon regime degli alvei, della libera navigazione e delle proprietà laterali. Esse concessioni determinano la quantità, il tempo, il modo e le condizioni dell'estrazione, ed, occorrendo, le condizioni della condotta e dell'uso delle acque, o le norme della estrazione e dell'uso dell'opifizio, statuendo anche l'annuo canone od il prezzo di vendita da corrispondersi alle finanze dello Stato.

Le domande per nuove derivazioni dovono sempre essere

accompagnate da un regolare e compiuto progetto, che comprende: 1° il tipo delle località ove sono designate le opere da eseguirsi; 2° i profili longitudinali e traversali dell'alveo, da cui vuolsi derivare l'acqua, notandovi i diversi stati delle piene e delle acque ordinarie, e l'altimetria delle opere da eseguirsi nell'alveo ed all' imboccatura della derivazione; 3° una relazione tecnica dimostrante l' utilità dell' opera, e da cui risulti non poter questa recar danno nè ai terzi nè al regime del fiume o torrente. — Le domande, così corredate, vengono pubblicate; sono sentite le osservazioni degli interessati; e si procede, in contraddittorio così di questi come dei richiedenti, alla ricognizione delle località, la quale ha il carattere di una formale inchiesta *de comodo et incomodo.*

Occorrendo che, per causa di variazioni nel corso dei fiumi, torrenti o rivi o per altra cagione qualunque, sorga il bisogno di mutare la posizione o le forme o la natura delle opere autorizzate, o farvi aggiunte e lavori accessori, deve sempre precedere l'autorizzazione governativa, dietro domanda accompagnata dal relativo regolare progetto. Sono eccettuati però i casi d'urgenza, nei quali l' autorità provinciale può permettere le opere in via provvisionale, con che gli interessati, prima di porvi mano, si obblighino con atto di sottomissione ad osservare le prescrizioni che emaneranno definitivamente dal Governo (*V. infra n° 95*).

III. — *Della navigazione e del trasporto dei legnami a galla.*

94. — La navigazione è l'oggetto principale a cui servono i laghi, i fiumi navigabili ed i canali. A questo primo

fine sono subordinati tutti gli altri vantaggi che possono dalle loro acque ritrarsi.

La navigazione sui laghi, fiumi e canali naturali è libera. Sui canali manufatti è regolata dalle legittime consuetudini vigenti o da disposizioni di leggi speciali.

Al principio della libertà di navigazione si fa però eccezione in quanto concerne la navigazione con piroscafi, la quale non può esercitarsi senza una peculiare autorizzazione del Governo. Due motivi indussero a questa eccezione: il primo è quello della sicurezza ed incolumità pubblica, supremo interesse al quale il Governo deve invigilare e che da un imprudente uso od abuso del motore a vapore potrebbe venire agevolmente compromesso; l'altro è il tornaconto fiscale, essendosi riputato che la finanza pubblica possa legittimamente ritrarre da siffatte concessioni una fruttuosa sorgente di rendita erariale.

95. — Chiunque vuole eseguire sui fiumi e canali navigabili opere per lo stabilimento ed esercizio di molini ed opifizi, o per derivazioni d'acque, non può ottenerne la permissione dal Governo, salvo nel caso ch'esse siano riconosciute di nessun pregiudizio alla navigazione, o che la libertà e sicurezza di questa possa facilmente guarentirsi con opportune disposizioni e cautele da prescriversi nell'atto di concessione.

I beni laterali ai fiumi navigabili sono soggetti alla servitù della *via alzaia*, detta anche *alzana* o *via di alaggio*, strada che fiancheggia le correnti navigabili, e che è destinata ai vari usi e bisogni della navigazione, segnatamente al percorso degli uomini ed animali che tirano le barche. Dove la larghezza di questa via non è determinata da speciali regolamenti, è, per legge comune, di metri 5. Essa,

insieme alla sponda fino al fiume, deve dai proprietari essere lasciata libera da ogni ingombro od ostacolo al passaggio degli uomini e delle bestie da tiro. Le opere dell'adattamento e della conservazione del piano stradale sono a carico dello Stato. Però i guasti provenienti dal fatto dei proprietari del terreno sono da ripararsi a loro spese. In caso che, per corrosione del fiume, debbasi trasportare la via alzaia, lo sgombro del suolo dagli alberi e da ogni altro materiale è fatto a spese dello Stato, restando a disposizione del proprietario gli alberi ed i materiali medesimi.

L'esercizio dei porti, ponti natanti, chiatte, ponti di barche, darsene ed opere relative, lo stabilimento dei molini natanti e qualunque altro lavoro nell'alveo o sulle sponde de' corsi d'acqua navigabili, sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità amministrativa provinciale.

96. — Fra i vantaggi che si ritraggono dai corsi d'acqua, è da ricordarsi quello di trasportare i legnami a galla, ossia la *flottazione o fluitazione*, come con francesismo talora si dice. I fiumi (disse Pascal) sono strade semoventi; e, come tali, servono a trasportare i fusti di piante delle più grosse dimensioni con economia e benefizio.

Questo vantaggio però va accompagnato da non pochi inconvenienti e pericoli: facilità di danneggiare e guastare il legname stesso, per gli urti alla riva ed agli scogli; alterazioni nel regime del corso d'acqua; minaccie alla sicurezza e libertà della navigazione; pregiudizio arrecato sovente alle proprietà fronteggianti. Indi è che il trasporto dei legnami a galla, tanto in tronchi sciolti od annodati, quanto con zattere, non può farsi che mediante una licenza speciale accordata dall'autorità provinciale, la quale non la rilascia se non dopo avere sentite le amministrazioni dei

Comuni sul cui territorio deve farsi il trasporto, e gli uffizi del genio civile e della ispezione forestale.

I permessi di fluitazione non possono essere dati, se prima i richiedenti non si sono obbligati con atto formale e mediante cauzione, ad uniformarsi a tutte le condizioni imposte loro dalle leggi e dal decreto di concessione.

I legnami che nelle piene o per altra forza maggiore sono trasportati dalle acque nei fondi vicini, rimangono proprietà di chi li ha posti in regolare flottazione, e sono dal medesimo ripresi, mediante che ne dia preventivo avviso al possessore del fondo e gli corrisponda quell'indennità a cui esso ha diritto a termini di equità e di giustizia.

PARTE SECONDA

ACQUE LITORANE E MARINE.

97. — In altro *Manuale* (1) da noi offerto agli studenti dei Tecnici Istituti abbiamo svolto i principii così di diritto pubblico come di diritto commerciale, che al mare, alla navigazione marittima, alle acque litorali, ecc. si riferiscono. Esporremo ora quelli che, sul soggetto medesimo, alla scienza amministrativa appartengono, e che riguardano più specialmente la polizia dei porti, delle spiagge, dei fari e dei lavori relativi.

98. — I lavori di conservazione e miglioramento e le nuove opere dei porti, spiagge e fari sono a carico dello

(1) Il nostro *Manuale di Diritto commerciale*.

Stato e dei Comuni, secondo la natura loro ed il grado di utilità dei porti e delle spiagge dove vengono eseguiti.

Sono lavori d'un porto, d'una spiaggia o d'un faro: le escavazioni della bocca, del bacino o dei canali del porto; gli argini e moli di circondario per difenderlo dalle alluvioni e dagli interrimenti; i canali di deviazione e gli smaltitoi per liberarlo dai depositi e dalle infezioni; i moli e le dighe per regolarne la foce e per proteggerne i bacini; i moli di ridosso ed i frangi-per renderne più coperto e sicuro l'ancoraggio; le ripe artificiali, darsene mercantili o docks, approdi, imbarcatoi, macchine fisse o mancine da alberare e scaricare le navi; gli scali e bacini da costruzione, da riparazioni e da carenaggio; le gettate o scogliere destinate a guarentire le sponde, i bacini ed i canali; i fari, le torri e segnali ed altri fabbricati ad uso del servizio d'amministrazione e di polizia dei porti; i gavitelli ed altri segnali fissi e mobili, destinati a servire di guida o di presa ai bastimenti; ogni altra opera il cui scopo sia di mantenere profondo e spurgato il bacino d'un porto, facilitarne l'accesso, l'approdo e l'uscita ed aumentare la sicurezza delle navi che vi praticano.

99. — I porti e le spiagge dividonsi dalla legge nostra in tre categorie: la prima comprende i porti riconosciuti di utilità generale dello Stato ed interessanti la sicurezza della navigazione generale. Questa categoria si divide in due classi: appartengono alla prima classe i porti principali che offrono ogni agio ed opportunità di scalo al commercio ed alla navigazione nazionale ed estera; spettano, invece, alla seconda i porti unicamente di rilascio.

La seconda categoria comprende i porti nei quali si esercita un rilevante traffico e che giovano notevolmente

alla navigazione di lungo corso od a quella di un esteso cabotaggio.

Alla terza finalmente sono da riferirsi i porti e le spiaggie, la cui utilità non si estende che ad uno od a parecchi Comuni.

I lavori nei porti di prima categoria, prima classe, ed in quelli di seconda categoria sono a carico dello Stato col concorso dei municipi nel cui territorio sono situati, od a cui servono direttamente in ragione degli speciali vantaggi ch' essi ne traggono. Sono però a carico esclusivo dello Stato le opere nuove, od il ristauro di opere esistenti, le quali sono date in affitto, o per l'uso delle quali è pagato un canone a vantaggio delle Regie finanze. — Sono, per lo contrario, a carico esclusivo dei municipi quei ristauri e quelle opere nuove che hanno per unico scopo il comodo o l'abbellimento dell'abitato. — Nei porti di prima categoria, prima classe, il concorso dei municipi è obbligatorio nelle spese per i lavori di manutenzione, ristauri, miglioramenti ed opere nuove. — Nei porti di seconda categoria sono soltanto obbligatorie, sia per lo Stato, sia per i municipi, le spese per i lavori di manutenzione e ristauro delle opere esistenti. — Le spese per opere nuove sono facoltative tanto pel Governo quanto per i municipi.

Nei porti di prima categoria, seconda classe, le spese sono a carico interamente dello Stato, siccome quelli che sono porti di rifugio e spiagge inservienti essenzialmente ai bisogni della navigazione generale, anzichè centri commerciali di speciale vantaggio delle singole località ove sono costituiti.

I lavori ai porti di terza categoria sono a carico dei

singoli Comuni o delle associazioni di Comuni che ne risentono benefizio. Nel caso che la spesa occorrente soverchiasse le forze dei Comuni medesimi, può essere invocato un sussidio dalla provincia od anche dallo Stato.

100. — Le spese occorrenti per l'erezione, continua illuminazione e manutenzione dei fari di qualunque ordine, che sieno stabiliti presso i porti di prima categoria, prima classe, o di seconda categoria, per farne riconoscere la posizione e l'entrata, sono a carico dello Stato e dei Comuni, come le altre spese del relativo porto e nella medesima proporzione. Simili spese occorrenti a tutti gli altri fari non che quelle necessarie all'erezione di segnalamenti di secche, o punti pericolosi lungo le coste, o di guida alla navigazione, siano stabili o galleggianti, sono interamente a carico dello Stato. Le spese anzidette relative ai fari e fanali dei porti di terza categoria sono a carico dei Comuni interessati, che possono però ottenere sussidio dalla Provincia e dallo Stato.

101. — È proibito di escavare e di estrarre arena, ghiaia e pietre, o di depositare materie qualunque nei siti riservati lungo il litorale, e su tutto il terreno alluvionato, senza il permesso delle autorità marittime o di chi ne fa le veci. L'Ispettorato dei porti e spiagge indica alle autorità medesime le spiagge in corrosione, nelle quali è assolutamente vietato di estrarre ghiaie, arene e pietre.

È altresì proibito di occupare superficie alcuna delle spiagge in modo permanente, e di praticarvi opere, come fabbricati, muri, palizzate ecc., non che di ristabilire edifizi caduti in rovina, senza l'autorizzazione del Ministero di marina, di concerto con quello dei lavori pubblici.

A distanza di 65 metri dal lido per tutta la estensione

delle spiagge che possono essere utilizzate per approdi o per costruzioni od arti marittime, è assolutamente vietata ogni occupazione permanente ed ogni opera di qualunque genere, a meno che non si tratti di costruzioni utili alla navigazione od all'esercizio delle arti suddette.

Non possono essere gettate dai bastimenti nel fondo dei porti, o depositate sui moli o sbarcatoi zavorre od altre materie qualsiensi che possano in qualche modo essere tratte ad interrire i porti stessi.

I bastimenti debbono ormeggiarsi in modo da non recar danno ai moli, sbarcatoi o ad altre opere accessorie, nè possono indebitamente ingombrare le dette opere, od impedire l'uso a cui sono destinate.

102. — Con le quali cose abbiamo esaurito, seguendo ed ampliando le vedute del programma governativo, la esposizione delle materie concernenti la polizia amministrativa, questa intendendo nel suo più lato e filosofico significato.

Con lo stesso metodo ci volgiamo ora a trattare dei pubblici servizi.

SEZIONE SECONDA

DEI SERVIZI PUBBLICI

CAPO I.

Dei servizi pubblici in generale — Loro ripartizione in servizi d'ordine o di polizia, servizi di finanza, servizi di difesa — Richiamo alla Sezione precedente — Dell'amministrazione finanziaria e della pubblica contabilità — Demanio — Contribuzioni dirette — Catasto — Contribuzioni indirette — Privative — Posta — Amministrazione del debito pubblico.

§ 1.

Dei servizi pubblici e loro ripartizione.

103. — Sotto la denominazione di *servizi pubblici*, intendonsi, in generale, tutti gli uffizi e le funzioni con le quali la pubblica amministrazione provvede all'adempimento delle varie incumbenze necessarie per la conservazione ed il progresso del sociale consorzio.

In tre distinte categorie possono distinguersi i pubblici

servizi, a seconda che le funzioni e gli uffici amministrativi hanno per oggetto:

a) Di provvedere direttamente alle varie esigenze dell'ordine sociale e della vita civile. — Tali sono i servizi relativi all'istruzione pubblica, ai culti, alla polizia in generale , alla polizia industriale , alle strade, ai veicoli , alle ferrovie, alle acque, ecc.;

b) Di munire le finanze dello Stato dei mezzi pecuniari richiesti per adempiere alle funzioni ond'è incaricato. Tali sono il demanio , le tasse e contribuzioni , il credito pubblico;

c) Di difendere lo Stato e la società dalle aggressioni esteriori e dagli interni disordini che possono minacciarli. — Tali sono l'esercito, la flotta, la guardia nazionale.

104. — La prima categoria di servizi, quella dei servizi che possiamo chiamare *di ordine* o *di polizia* , venne da noi disaminata nella Sezione antecedente. In questa seconda Sezione noi tratteremo delle altre due classi di pubblici servizi — quelli cioè di *Finanze* e di *Difesa*, — i quali stanno ai precedenti nella ragione medesima in cui i mezzi stanno al fine, perocchè, a mantenere efficacemente l'ordine sociale, la pubblica amministrazione ha bisogno di redditi finanziari e di una forza competente.

§ 2.

Dell'Amministrazione finanziaria in generale e della contabilità pubblica.

105. — Prima di passare in analitica rassegna le varie specie di proventi coi quali lo Stato supplisce alle pub-

bliche spese, è necessario d'indicare l'organizzazione generale di questo capitale servizio, nonchè i precetti che regolano la riscossione e l'amministrazione economica dei proventi medesimi di qualunque siasi natura.

Il tesoro nazionale è affidato alle cure del Ministero di Finanze, il quale ha nella propria dipendenza due distinti ordini di servizi. — Il primo si riferisce alla riscossione delle entrate portate sul suo bilancio attivo, non che all'esecuzione e pagamento delle spese ammesse nel suo bilancio passivo; ed in ciò il Ministero delle finanze ha un'azione propria ed autonoma simile a quella che hanno, nella loro sfera, gli altri Ministeri. — Il secondo ordine di servizi consiste nel maneggio dei fondi comunque destinati, e la sorveglianza sugli introiti e sulle spese dipendenti dagli altri dicasteri; e, per questo riguardo, il Ministero delle finanze è il controllore e l'agente finanziario degli altri Ministeri.

Per provvedere al primo di questi due ordini di servizi, il Ministero delle Finanze ha sotto la sua immediata dipendenza tre Direzioni generali: quelle, cioè, delle *Contribuzioni* dirette, e del *Demanio*, delle *Gabelle*, e del *Debito pubblico*. L'amministrazione del *Catasto* può considerarsi come l'appendice necessaria della prima di siffatte direzioni.

Per soddisfare alla seconda categoria di servizi, il Ministero delle Finanze agisce per mezzo d'una *Direzione generale del Tesoro*, la quale presiede ai *Tesorieri Provinciali e di Circondario* ed agli *Agenti del Tesoro* sparsi nei centri principali dello Stato.

106. — Ma, per assicurare la regolarità nell'amministrazione finanziaria dello Stato, era necessario instituire un alto ed eminente ufficio incaricato di sopravvegliare a tutti

i rami di quella e di intervenire colla sua suprema sanzione dovunque il pubblico demanio ha un interesse da tutelare od un'ingerenza da esercitare.

Nell'anica organizzazione della monarchia sabauda questo solenne ufficio era affidato agli *Uditori dei Conti.* Nel 1351 furono questi costituiti in una permanente e regolare magistratura chiamata *Camera dei Conti.*

La *Corte dei Conti,* come oggi ella si chiama, è incaricata di fare il riscontro o controllo di tutte le spese dello Stato; di vegliare alla riscossione delle pubbliche entrate; di vegliare a che la gestione degli agenti dello Stato sia assicurata con cauzione o col sindacato di speciali revisori; di accertare e confrontare i conti de' vari Ministeri col conto generale dell'Amministrazione delle finanze prima che sieno presentati alle Camere; di giudicare dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche Amministrazioni dalle leggi designate.

Tutti i decreti reali, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obbietto, sono presentati alla Corte, perchè vi apponga il suo *visto* e ne sia fatta registrazione. E ciò ad effetto di opporre una salutare remora ai vari dicasteri, impediti così di uscire dalle vie della regolarità e della legalità. Ove la Corte riconosca contrario alle leggi ed ai regolamenti alcuno degli atti o decreti che le vengono presentati, ricusa il suo *visto* con deliberazione motivata, che viene trasmessa al Ministero cui spetta; e, quando questo persista, la pratica viene presa in esame dal Consiglio dei Ministri. Se esso risolve che l'atto o decreto debba aver corso, la Corte è chiamata a deliberare, e qualora la medesima non riconosca cessata la cagione del

rifiuto, ne ordina la registrazione apponendovi il *visto con riserva.*

La risponsabilità dei Ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte.

La Corte ha diritto di chiedere ai Ministri, alle amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono, le informazioni ed i documenti che si riferiscono alle riscossioni ed alle spese, e tutte le nozioni necessarie all'esercizio delle sue attribuzioni.

La Corte prende nota e dà avviso ai Ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti dell'amministrazione dello Stato che le occorre di rilevare nel compiere le sue incumbenze.

Essa comunica, ogni anno in gennaio, agli uffici di Presidenza del Senato e della Camera dei Deputati l'elenco delle registrazioni con riserva che ha eseguite, accompagnato con le deliberazioni relative.

107. — Delineate così le basi dell'organizzazione generale della pubblica finanza, riportiamo ora i precetti che regolano l'amministrazione e la riscossione de' proventi del Tesoro, non che le basi della loro contabilità.

Fondamentale principio della materia si è che i proventi dello Stato si riscuotono a norma delle leggi e dei regolamenti che li concernono ed in conformità delle leggi annuali del bilancio. Il potere amministrativo non può procedere ad alcuna riscossione arbitraria, e senza esservi autorizzato dal potere legislativo.

I contabili preposti alla riscossione dei proventi devono liquidare le somme dovute dai debitori dello Stato, quando la natura del provento lo esiga, ed incassarne alle rispettive

scadenze l'ammontare, facendo compiere, ove d'uopo, gli atti prescritti dalle leggi e dai regolamenti contro i debitori morosi.

I proventi dello Stato riscossi dai contabili a ciò preposti sono versati, alle epoche e nei modi determinati dai regolamenti, nella tesoreria del proprio circondario. I proventi casuali però e quelli derivati da vendita di oggetti mobili di spettanza dello Stato, che non siano esigibili dai contabili stessi, sono versati direttamente nelle tesorerie dello Stato, previa autorizzazione del Ministro delle finanze, ed a cura delle amministrazioni che accertarono i primi o che fecero la vendita dei secondi.

Tutti i proventi devono entrare nelle casse dello Stato e comparire nei conti per l'integrale loro somma, senza alcun compenso o deduzione di sorta, neanco per le spese di riscossione. Occorrendo che un debitore fosse al tempo stesso creditore, non può operarsi nelle scritture di contabilità il reciproco sconto, ma invece con operazioni distinte si eseguisce la riscossione del credito ed il pagamento del debito.

Allorchè un corpo morale od un privato concorre in una spesa che venga effettuata dal Governo, la somma del contributo è pagata nella tesoreria del Circondario ove risiede il debitore, ed applicata ad apposita categoria in relazione a quella stanziata nel bilancio passivo per la spesa medesima.

I tesorieri ed i contabili non possono fare il cambio delle specie di monete che ricevono nelle loro casse, e devono uniformarsi alle leggi ed ai regolamenti relativi al corso legale delle monete che ricevono e che pagano.

I tesorieri e gli altri contabili devono descrivere in appositi

libri (giornali) tutte le operazioni fatte ogni giorno. Essi tengono poi quegli altri libri e registri che i regolamenti e le istruzioni loro prescrivono. I risultamenti di cotali registri sono trasmessi al Ministero delle Finanze alle epoche e nei modi stabiliti perchè servano di base alla contabilità generale del Ministero medesimo.

I debitori dello Stato, per giustificare i pagamenti che fanno ai Contabili preposti alle pubbliche riscossioni, devono riportarne una quietanza staccata da registro a madre e figlia. In tale documento il contabile deve esprimere l'oggetto del pagamento e la somma pagata. — Ogni versamento, invio o deposito di denaro o di altri valori fatto per servizio pubblico nelle tesorerie, si accerta per mezzo di quitanza staccata da registro a madre e figlia, nella quale sia chiaramente espressa la causale, con indicazione dell'esercizio cui si riferisce. Tale quitanza libera il versante e forma titolo a suo favore verso il Tesoro, purch'egli entro le 24 ore procuri la registrazione e vidimazione di quelle dei tesorieri di circondario presso l'agente del Tesoro, e di quelle del tesoriere centrale presso l'ufficio del Ministero di Finanze a ciò destinato. Le quitanze fatte dai tesorieri presso i quali esiste un controllore devono pure riportare la vidimazione del medesimo. — Occorrendo smarrimento di quitanze, si può spedirne altre per duplicata dietro autorizzazione del Ministero di Finanze o de' suoi delegati.

Il tesoriere centrale deve ogni sera trasmettere al Ministero di finanze la nota del fondo esistente in cassa unitamente alle altre situazioni giornaliere. Ugual nota devesi seralmente trasmettere dai tesorieri di circondario all'agente del Tesoro.

I tesorieri e gli altri contabili sono risponsali dei cassieri, impiegati e commessi onde si servono nei loro uffizi, quantunque siano stati autorizzati dalle Autorità competenti, e sono tenuti civilmente di quanto essi fanno nei servizi a loro affidati.

I contabili sono risponsali delle riscossioni dei diritti e crediti dello Stato liquidati.

§ 3.

Del Demanio.

108. — Noi abbiamo nel n.° 68 spiegata la distinzione che dee farsi tra i beni demaniali propriamente detti ed i beni patrimoniali dello Stato. Avendo nel capo precedente trattato dei primi, giova ora accennare le regole concernenti i secondi, i soli che direttamente abbiano un oggetto finanziario e fiscale.

I beni patrimoniali formanti il demanio pubblico sono o stabili o mobili.

Tutti gli immobili dello Stato costituiscono l'asse demaniale dipendente dal Ministero delle Finanze. — Essi sono amministrati dagli agenti del Ministero medesimo, o per cura degli altri Ministeri, ad uso dei quali sono destinati.

Nei *Sommari demaniali* è fatta l'indicazione od inventario di tutti i beni immobili dello Stato. Quando per acquisto od altrimenti perviene allo Stato un immobile, il medesimo s'inserisce in caricamento sovra i sommari; e viceversa, occorrendo l'alienazione d'uno stabile, se ne fa analoga

annotazione, effettuandone lo scaricamento sui sommari medesimi.

Le alienazioni dei beni demaniali devono essere autorizzate per legge speciale. — Non insisteremo qui sulla convenienza, altrove dimostrata (1), della alienazione dei beni rurali che lo Stato possiede, ma dai quali egli non può ritrarre, e di gran lunga, quel prodotto ch' essi sono suscettibili di dare, se affidati alla vigile e solerte cura del privato proprietario. Nè tampoco ci faremo, dall' altra parte, a dimostrare la necessità di non procedere alla vendita di essi beni demaniali se non gradatamente e con le lente ma tutelari forme di una regolare amministrazione, sotto pena di danneggiare ad un tempo le finanze dello Stato e gli interessi della proprietà privata e dell'agricoltura nazionale.

Sotto la denominazione di beni mobili demaniali comprendonsi tutti gli oggetti di proprietà dello Stato che non sono considerati come immobili, escluso il denaro. Essi fanno parte del materiale dipendente dalle amministrazioni rette dai vari Ministeri. Epperciò fra gli oggetti stessi si annoverano le armi, i navigli di guerra, i materiali lavorati e da lavoro, le stoffe, le derrate, le materie d' ogni specie esistenti negli arsenali di terra e di mare, nelle piazze forti, cantieri, laboratorii, magazzini, depositi ecc., i cavalli, le macchine, i modelli, i musei, le biblioteche ecc. La maggior parte di questi oggetti comprendonsi fra i beni demaniali della prima specie, di cui fu cenno nel già citato N° 68.

(1) V. nel citato *Trattato di Economia politica*, e nel *Dizionario*, V. Demanio.

§ 4.

Delle Contribuzioni dirette.

109. — Sono *dirette* le contribuzioni che lo Stato preleva immediatamente dal contribuente, senza occultarle sotto la forma occasionale di un consumo o di una transazione.

Esse sono percepite per mezzo degli Esattori, pubblici officiali incaricati appunto di riscuotere i tributi così regii e provinciali come comunali, e che possono pure essere preposti alla percezione dei redditi delle Opere pie.

Per la riscossione dei tributi così regii come provinciali e comunali, l' amministrazione ha il privilegio di priorità a termini del Codice Civile. Essa è inoltre assistita da forme e da guarentigie speciali, conosciute sotto il nome generico di *Compulsione militare*. Consiste questa nella intimazione che vien fatta al debitore moroso della *bolletta d'alloggio militare* portante il comando di pagare il debito maturato colle spese relative, fra il termine di tre giorni, sotto pena di pignoramento, sequestro e vendita dei beni mobili del debitore. — I diritti di compulsione ossia d'alloggio militare sono ognora proporzionati alla quota del debito e regolati in ragione del quattro per cento del suo montare. — L'intimazione della bolletta ed il procedimento contro i contribuenti morosi sono affidati ad una classe speciale di funzionari, cioè ai *Commissarii per le oppignorazioni*. — Gli atti coattivi sono autorizzati dal Prefetto sulla richiesta degli esattori, i quali formano la lista dei debitori renitenti e, per mezzo del Direttore delle contribuzioni, ne rassegnano un esemplare al Prefetto che, con

decreto a tergo della medesima, la rende esecutiva. — In mancanza di oggetti pignorabili, il Commissario redige un verbale *de nihilo* in due originali, certificati e firmati dal Sindaco, dai quali risulti che *la quota è inesigibile.* Questi verbali *de nihilo* possono essere individuali o collettivi, secondo il numero dei contribuenti insolvibili, contro i quali fu diretto il pignoramento nello stesso giorno e comune. Uno degli originali viene posto a corredo delle *liste delle quote inesigibili*, e l'altro, munito della ricevuta del Commissario per gli onorari che gli competono, viene a suo tempo dall'Esattore posto a corredo del conto delle spese coattive, insieme colla lista dei debitori renitenti.

110. — Le tasse dirette sono:

1° La Imposta *fondiaria* che si suddivide in *prediale sui beni rurali*, ed in *contribuzione sui fabbricati.* — La base sulla quale l'imposta fondiaria riposa si è il *Catasto*, ossia il rilievo geometrico della superficie del paese, fatto collo scopo di accertare l'estensione e la natura delle singole proprietà, non che la loro rendita netta imponibile;

2° La *Imposta personale e mobiliaria*, che, prelevando un diritto fisso di capitazione, ne percepisce altresì uno proporzionale al valore locativo reale o presunto delle case di abitazione;

3° La *Imposta delle Patenti*, che gravita sui commerci, sulle industrie e sulle professioni liberali;

4° La *Tassa sui Caffettieri* e simili;

5° La *Tassa sulle vetture pubbliche e private*;

6° La *Tassa sui redditi dei corpi morali e sugli stabilimenti di mano-morta.*

7° Il *Canone gabellario dei Comuni dovuto allo Stato.*

Molte e gravissime questioni insorgono intorno a ciascuno

di questi tributi. Ma piuttostochè del diritto amministrativo, essendo esse di competenza della scienza economica, faremo qui punto e rimanderemo lo studioso ad altre opere in cui le abbiamo di proposito e per disteso esaminate (1). Ci limiteremo quivi a fare alcun cenno dell'ultima delle accennate imposte, siccome quella che, pel regime da cui è governata, ha più diretti rapporti con la scienza amministrativa.

111. — Le *Gabelle accensate* erano originariamente una vera imposta indiretta, siccome quelle che colpivano d'un diritto, a favore della Regia Finanza, le carni macellate, i corami, le pelli, i vini, la birra, l'acquavite ed i liquori venduti al minuto. Imposta indiretta, diciamo, perchè, come or ora vedremo, il carattere di questo genere di contribuzioni è di colpire il contribuente in occasione di una transazione o di un consumo, il che appunto avveniva dell'accennato tributo.

Ma, esercita ad economia, questa gabella dava un reddito insignificante; conceduta in appalto, traeva ad un sistema di riscossione così odioso, vessatorio ed inquisitoriale, che il Governo volle, in via di esperimento, tentare un altro metodo, che trasformò appunto l'antica imposizione.

Giusta questo metodo, i singoli Comuni sono obbligati a corrispondere al Governo un canone fisso, detto il *Canone gabellario*, del quale si rimborsano verso i contribuenti soggetti alla gabella. Dirimpetto a questi ultimi la tassa conserva la sua antica natura; ma rispetto ai Comuni, che ne sono in certa guisa gli appaltatori, essa è

(1) V. *Trattato teorico-pratico di Economia politica*, vol. III pass. e *Dizionario della Economia politica* V. TASSE.

un vero tributo diretto, ed affrettiamoci di aggiungerlo, il tributo peggiore di tutti, siccome quello che rovesciando sull'autorità comunale un carico gravissimo, la obbliga spesso a rendersi odiosa alle popolazioni, verso le quali pur tanto importerebbe ch'ella conservasse sempre il benigno carattere di una paterna e tutelare amministrazione.

Il canone assegnato al Comune è per esso una spesa obbligatoria, e si corrisponde alle casse dello Stato a trimestri maturati.

Per rimborsarsi del canone e delle relative spese di amministrazione, il Comune può procedere per via di esercizio diretto, o di appalto, o di abbuonamento, od anche per mezzo di supplemento al dazio d'entrata. E se queste fonti di rendita non bastano all'uopo, il Comune può essere per Decreto Reale autorizzato a soddisfare il canone con altri mezzi, per esempio con centesimi addizionali alle tasse dirette.

§ 5.

Delle Contribuzioni indirette e delle Privative.

112. — Sono *indirette* le contribuzioni che il Governo percepisce in occasione di un consumo, di un atto o di una transazione qualunque dei cittadini.

Esse sono di due specie, a seconda che rivestono la forma di un *Dazio* o *diritto* prelevato dal fisco, o quella di una *Privativa* o *monopolio* di cui esso si riserva il privilegio.

Della prima classe citeremo ad esempio le *Dogane*, il *Bollo*, il *Registro*.

Della seconda, la privativa del *Sale*, del *Tabacco*, delle *Polveri da fuoco*, le *Poste*.

Intorno a ciascuna di queste amministrazioni finanziarie occorrono qui alcuni brevi schiarimenti, richiamandoci, per la parte economica del relativo problema, alle opere speciali già più volte ricordate.

113. — I *Dazi doganali* sono quei diritti che l'Amministrazione delle dogane percepisce sulle merci in occasione della loro entrata, uscita o tragitto nello Stato. Essi formano, nella maggior parte dei paesi, una delle principali fonti della pubblica rendita.

Quando l'ignoranza ed il pregiudizio regnavano nelle legislazioni finanziarie, quando stimavasi dagli uomini di Stato che la ricchezza d'un popolo consista unicamente nell'abbondanza della moneta e credevasi che il dovere dei reggitori d'una nazione sia di *proteggere* questa o quella special classe di industriali, escludendo dal mercato la concorrenza, madre del buon prezzo e della perfezione dei prodotti, l'amministrazione doganale era estremamente complicata e vessatoria. Ma, dacchè la scienza economica pose con irrefutabili argomenti in evidenza le vere fondamenta della pubblica ricchezza, dacchè fu dimostrata l'assurdità e l'ingiustizia delle bilancie del commercio e del protezionismo, si riconobbe universalmente la necessità di semplicizzare questo ramo essenzialissimo di fiscali entrate e di ordinarlo in modo da favorire quanto più è possibile il libero scambio.

Di varie specie sono i dazi che si riscuotono dalla dogana. Altri sono d'*importazione*, gravitano cioè l'introduzione delle merci straniere nello Stato; altri di *esportazione*, ossia sull'uscita dei prodotti indigeni; altri, di *riesportazione*, sulle

merci estere che vengono estratte dai depositi e dai portifranchi, per essere riesportate direttamente per via di mare; altri, di *transito*, che si prelevano sopra alcune materie dirette all'estero per via di terra; altri, di *magazzinaggio*, pel deposito dei prodotti nei locali della dogana; altri di *spedizione* e di *bolla*, supplementi ed accessorii dei diritti precedenti.

Non è in un trattato di diritto amministrativo che occorre disaminare le molteplici quistioni economiche, alle quali questa moltiplicità daziaria dà luogo; nè tampoco dobbiamo qui addurre le irrepugnabili ragioni per le quali sono da abolirsi i così detti *diritti differenziali*, quei dazi cioè che non gravitano in eguale misura sulle mercanzie, ma sono maggiori o minori a seconda della nazionalità e della bandiera delle navi che le trasportano.

Una osservazione bensì che non deve esser quivi passata sotto silenzio si è che, ad assicurare ad un paese i beneficii inestimabili del libero scambio, non basta, e di di gran lunga, lo avere abolito le proibizioni, diminuito i dazi, modificato insomma in un senso liberale le tariffe. Tutto ciò non produrrà gli sperati benefizi, se le norme regolamentarie, con le quali la dogana è amministrata, si conservino vessatorie, pedantesche od arbitrarie. Alla liberalità della *Tariffa* è mestieri che corrisponda la sapienza del *Regolamento*. Infinite sono le inutili formalità alle quali in molti paesi tuttora il commercio si condanna: bollette di spedizione; piombi e sigilli apposti alle merci; vigilanza, che, senza impedire il contrabbando, può talora divenir vessatoria all'onesto trafficante, esercitata nelle zone doganali; scale mobili e restrizioni annonarie; tali ed altre simili pastoie esistono ancora appo molte nazioni. Esse

però vennero, nel paese nostro, in gran parte eliminate od attenuate; e non dubitiamo che saranno (compatibilmente con gli interessi della finanza) fatte totalmente scomparire dalla sapienza de' nostri legislatori.

114. — Chiamasi *bollo* quel marchio del quale devono andar munite tutte le carte destinate a ricevere atti pubblici o giudiziari, tutti i titoli e le scritture da prodursi in giudizio, le convenzioni ed i contratti, non che i titoli di credito e di commercio.

Il bollo è di due sorta: l'*ordinario* e lo *straordinario*. Il primo applicasi sulla carta filigranata fabbricata per conto dello Stato e smerciata da' suoi agenti al prezzo fissato dalla legge; il secondo si applica sulla carta presentata dai richiedenti.

Doppio è il diritto che il fisco preleva in occasione del bollo: *fisso* cioè e *proporzionale*. Il diritto fisso è uniforme per tutti gli atti che devono ricevere l'impronta del marchio; il proporzionale varia in ragione della somma che l'atto contempla, o della dimensione della carta che si adopera.

La carta fabbricata per conto dello Stato è *di protocollo* o *di commercio*. — La prima serve per gli atti pubblici, non che per le private convenzioni civili. La seconda vale per le polizze di carico, le lettere di vettura, i fogli di via, le cambiali e gli altri effetti mercantili.

115. — La tassa d'*Insinuazione* o di *Registro* è quella contribuzione che il Governo preleva in occasione dell'atto col quale i privati operano negli uffici appositi la registrazione e la consegna delle convenzioni e degli atti traslativi di proprietà o destinati a fissare legalmente i diritti e le obbligazioni degli interessati.

Doppio, come vedesi, è l'oggetto di questa importantissima instituzione; dappoichè essa ha, da una parte, uno scopo eminentemente *civile*, dall'altra, un fine meramente *fiscale*. Sotto il primo rapporto, essa è utilissima, siccome quella che provvede alla perpetua custodia e tutela dei diritti e dei patrimonii delle famiglie. Sotto il secondo, essa è legittima ed irriprovevole, a condizione che moderato sia l'ammontare dei diritti che il fisco preleva. Sventuratamente però le urgenti necessità finanziarie, in cui versano per la maggior parte gli Stati, non consentono quest'ultimo pregio; e la moltiplicità e l'onerosità dei diritti di registro, oltre ad essere cagione permanente di frode, nuoce profondamente al movimento ed alla circolazione della ricchezza.

116. — Sotto il nome di *Privative* o di *Regalie* intendesi il monopolio che il Governo si riserba di certi prodotti o di certi servizi, prelevando un diritto dai cittadini in occasione che consumano i primi o che ricorrono ai secondi.

Non si potrebbe, evidentemente, estendere gran fatto il numero delle privative, senza violare i più essenziali e fondamentali principii della proprietà, della libertà e del viver civile. Il più odioso dei socialismi e dei comunismi sarebbe l'inevitabile conseguenza di un tale sistema. Una doppia considerazione però giustifica il limitato numero di regalie che la più parte dei Governi sonosi riserbate: il trattarsi, cioè, di prodotti che o pel minimo loro prezzo o per essere comparativamente di lusso, offrono una materia imponibile molto fruttuosa allo Stato, senza eccessivo gravame dei privati; od il trattarsi di servizi, che il Governo può, in generale, adempiere meglio e più perfettamente dei particolari cittadini.

La privativa del *Sale* sarebbe sommamente ingiusta, siccome quella che colpisce un genere di prima ed assoluta necessità, se il Governo non avesse cura di vendere questo prodotto ad un mite prezzo ai consumatori e di smerciarlo al mero prezzo di costo ai fabbricanti di prodotti chimici che lo adoperano come precipua loro materia prima.

La privativa del *tabacco* è di tutte la più legittima, siccome quella che grava un genere il cui consumo è essenzialmente volontario ed alla vita umana non necessario. Tocca agli economisti più che agli amministratori discutere se, per prelevare su questo oggetto una imposta, meglio convenga il sistema della privativa oppure quello della libertà della produzione combinata con dazi doganali sul traffico del tabacco.

Nulla diremo della privativa delle *polveri da fuoco*, la quale perfettamente si giustifica siccome quella che riguarda una merce pericolosa, il cui commercio può sottoporsi a restrizioni non solo senza danno, ma con vantaggio della società.

Il trasporto e la distribuzione delle lettere forma oggetto di privativa a favore del Governo. Non discuteremo qui la questione (finora più teorica che pratica) se la *Privativa postale* sia di tale necessità, che non si possa da essa prescindere, abbandonando ai privati il relativo servizio. Il servizio postale dipende dal Ministero dei Lavori pubblici, il quale amministra il servizio locale mediante uffici di direzione nei grandi centri e mediante uffici di semplice movimento e distribuzione nei luoghi secondarii.

L'amministrazione postale era, per lo addietro, assai più

complicata e meno produttiva. L'uniformità della tariffa in tutto lo Stato, la modicità dei diritti, l'instituzione dei francobolli, le facilitazioni accordate alla trasmissione di stampati hanno grandemente semplificato questo importantissimo servizio e rendutolo al tempo stesso molto più fecondo per la finanza.

I membri del Parlamento godono franchigia dai diritti postali. La godono pure i funzionari pubblici pel loro carteggio, purchè munito di regolare contrassegno.

§ 6.

Dell'Amministrazione del Debito Pubblico.

117. — L'attuale base fondamentale della organizzazione del debito pubblico italiano, è la legge 10 luglio 1861, con la quale è instituito il *Gran Libro* del debito pubblico del Regno d'Italia. — Ecco i principii, sui quali siffatta organizzazione riposa.

Nessuna rendita può essere inscritta nel Gran Libro, se non in virtù d'una Legge.

Le rendite inscritte sul Gran Libro non possono mai in nessun tempo, o per qualunque causa, anche di pubblica necessità, venire assoggettate ad alcuna speciale imposta, ed il loro pagamento non può mai venire diminuito o ritardato.

La prima assegnazione da farsi nel bilancio di ciascun anno è pel pagamento delle rendite che costituiscono il debito pubblico.

118. — Alla estinzione del debito pubblico, cui una volta

provvedevasi, almeno nominalmente, colla Cassa di Ammortimento, si è ora stabilito che provvederanno le leggi annuali dei bilanci. Ed invero il sistema delle Casse di Ammortimento si sperimentò pur troppo chimerico e fallace, siccome quello che, oltre al creare una inutile e costosa complicazione amministrativa, non ha mai potuto prevenire od impedire lo storno e talora lo spreco dei fondi che supponevansi consacrati al riscatto del pubblico debito. Il solo modo economico e razionale che abbia un Governo per esonerarsi dei suoi impegni, quello si è d'impiegare nella ricompera delle proprie sue obbligazioni i fondi che la di lui previdente saviezza deve risparmiare sulle annue sue entrate.

119. — L'Amministrazione del Debito pubblico è posta sotto la vigilanza di una Commissione composta:

Di tre Senatori e di tre Deputati, a nomina delle rispettive Camere in ciascuna Sessione;

Di tre Consiglieri di Stato, a nomina del Presidente del Consiglio;

Di un Consigliere della Corte dei Conti, a nomina del Presidente della medesima;

Di uno dei Presidenti delle Camere di Commercio del Regno, a nomina del Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio;

Del Segretario Generale della Corte de' Conti.

Il Presidente della Commissione è fra i componenti di essa nominato dal Re, sulla proposta del Consiglio dei Ministri.

Essa Commissione pubblica ogni anno una relazione intorno all'amministrazione del Debito pubblico dell'anno precedente, ed il Ministro delle Finanze la presenta al Parlamento.

120. — Il Gran Libro è aperto e conservato presso la Direzione Generale del Debito pubblico, dalla quale dipendono Direzioni speciali. Un duplicato è depositato presso la Corte dei Conti.

Le rendite sono inscritte sul Gran Libro o a persona determinata od al portatore. Le prime sono rappresentate da titoli *nominativi*; le seconde da titoli *al portatore*. Gli uni e gli altri sono soggetti al diritto di bollo di centesimi cinquanta. I titoli nominativi consistono in un *certificato* dell'iscrizione della rendita; i titoli al portatore consistono in *cartelle* staccate da un registro a matrice. Ogni cartella ha una serie di *cedole* (*vaglia* o *coupons*) pel pagamento della rendita in rate semestrali. Le cartelle sono a rischio e pericolo dei portatori.

Le inscrizioni nominative debbono essere fatte a nome di una sola persona o di un solo stabilimento o corpo morale. Possono farsi a nome di più minori o di altri amministrati, purchè sieno rappresentati da un solo tutore, curatore od amministratore. Le inscrizioni a nome di minori o di altri amministrati portano la menzione dello stato e della qualità dei titolari, ed il nome del tutore od altro legittimo rappresentante della persona o del patrimonio cui spettano. I tutori, curatori od amministratori sono responsabili della mancanza di tale indicazione.

Le Case di Commercio debbono inscrivere in nome della ditta o ragion di banca o di commercio regolarmente notificata al tribunale competente.

L'Amministrazione del Debito pubblico riconosce soltanto l'individuo iscritto sul Gran Libro come proprietario della iscrizione nominativa.

121. — Le iscrizioni nominative possono trasferirsi, divi-

dersi o riunirsi sotto gli stessi o sotto altri nomi, a volontà dei titolari. Possono ancora trasmutarsi in iscrizioni al portatore qualora non sieno soggette a vincoli. Le iscrizioni al portatore possono dividersi, riunirsi o trasmutarsi in nominative a semplice richiesta dell'esibitore.

Le traslazioni delle iscrizioni nominative possono effettuarsi:

a) Mediante convenzione notarile o giudiziale;

b) Mediante dichiarazione fatta presso l'Amministrazione del Debito pubblico dal titolare o da un suo speciale procuratore nominato in forma autentica. — La firma del dichiarante deve essere autenticata, per guarentire l'identità e la capacità giuridica della persona, da un agente di cambio, o da un notaio ove non sono a ciò esclusivamente destinati gli agenti di cambio;

c) Mediante esibizione del certificato portante dichiarazione di cessione con firma del titolare, autenticata come sopra;

d) Mediante decisione di giudice, passata in giudicato, che espressamente la ordini.

In tutti i casi si deve fare il deposito del certificato.

Le traslazioni agli eredi, legatari ed altri aventi diritto nei casi di successione testamentaria o intestata, hanno luogo, previo deposito in originale od in copia autentica del titolo legale a possedere. Nel caso di contestazione sul diritto a succedere, la traslazione non può aver luogo, se non è prodotta anche la decisione giudiziale passata in giudicato.

Nei casi di cessione di beni o di fallimenti, si applicano le leggi in vigore sulla materia, e le traslazioni hanno luogo in conformità delle ordinanze e delle sentenze dei giudici competenti.

Anche nei casi di morte, di cessione di beni o di fallimento, la domanda di traslazione deve essere accompagnata dal certificato d'iscrizione, salvo che il giudice competente non abbia espressamente ordinato che la traslazione abbia luogo anche senza il detto deposito; nel quale ultimo caso però la traslazione non ha luogo se non mediante le formalità che più sotto indicheremo (N° 123), per le quali l'Amministrazione del Debito pubblico accerta legalmente le proprietà delle iscrizioni.

Allorquando sopra istanza di chi ha una ipoteca speciale e convenzionale sulla iscrizione nominativa è seguita la vendita forzata della rendita, può il compratore in ordine all'atto di acquisto ottenere la traslazione al proprio nome, e se il possessore vincolato rifiuta la consegna del certificato, non è necessario farne il deposito.

Le rendite al portatore si trasmettono mediante il semplice trapasso della Cartella.

122. — Le iscrizioni nominative, benchè mobili, possono essere sottoposte a vincolo o ad ipoteca speciale e convenzionale, sia mediante atto pubblico, sia mediante dichiarazione presso l'Amministrazione del Debito pubblico fatta dal titolare o dal suo procuratore speciale, e certificata da un agente di cambio o da altro pubblico ufficiale a ciò idoneo.

L'usufrutto vitalizio non è ammesso a favore di più persone, se non congiuntamente. — Quando il vincolo dell'usufrutto sia a favore d'una persona e suoi aventi causa, o di una corporazione, e di qualsivoglia stabilimento, non può durare oltre a trent'anni.

Dell'ipoteca e del vincolo è fatta precisa e specifica annotazione tanto sulla iscrizione, quanto sul relativo certificato, indicandosi anche l'atto dal quale deriva.

Una iscrizione non può essere soggetta che ad un solo vincolo o ad una sola ipoteca, tranne però il caso in cui trattisi di annotazione di diritto di usufrutto.

Le iscrizioni al portatore non possono sottoporsi a vincolo.

123. — Le iscrizioni nominative non sono soggette ad opposizione che nei casi:

1° Di perdita o smarrimento di certificato d'iscrizione;

2° Di controversia sul diritto a succedere;

3° Di fallimento o di cessione di beni.

Nel caso di perdita di un certificato d'iscrizione nominativa, il titolare od il suo legittimo rappresentante può ottenere la sospensione al pagamento ed il rilascio di un nuovo certificato, presentandone domanda con firma debitamente autenticata e colla esibizione di elementi e di documenti atti a fornire una prova sommaria del fatto allegato. L'Amministrazione del Debito pubblico ne fa pubblicare avviso tre volte nel Giornale uffiziale del Regno e nelle Borse di commercio. Il nuovo certificato è rilasciato sei mesi dopo la prima pubblicazione, qualora in questo termine non vi sieno state opposizioni. Contemporaneamente al rilascio del nuovo certificato è dichiarato l'annullamento del certificato precedente.

In nessun caso è ammesso sequestro, impedimento od opposizione di sorta alcuna sulle iscrizioni di rendita al portatore.

124. — La rendita annua è pagata in due rate uguali alla scadenza d'ogni semestre. Il pagamento delle rate delle iscrizioni nominative si fa verso quietanza ed annotazione sul certificato. Il pagamento delle rate delle iscrizioni al portatore si fa verso consegna delle cedole.

Le rate semestrali non reclamate pel corso di cinque anni continui dalla scadenza dei pagamenti sono prescritte.

È annullata l' iscrizione della rendita di cui non siasi reclamato il pagamento nel corso di 30 anni continui.

Tale è, in compendio, il sistema che presiede all'amministrazione del debito pubblico *consolidato*, cioè costituito in rendite perpetue. A nessuna speciale questione amministrativa porge argomento il debito pubblico *fluttuante*, costituito da *Buoni del tesoro* portanti interesse, vere cambiali che il Ministro delle finanze trae sulle proprie tesorerie. La facoltà di emettere buoni del tesoro e la somma complessiva per la quale il Governo può emetterne durante un esercizio finanziario, sono determinate dalla Camera dei Deputati.

CAPO II.

Della forza pubblica —
Guardia nazionale — Esercito e Leva — Flotta.

§ 1.

**Della forza pubblica in generale —
Della Guardia Nazionale.**

125. — Mantenere contro le estere aggressioni l'integrità dello Stato, assicurarne contro le intere ribellioni e turbolenze l'ordine e la libertà, tale è il doppio intento al quale mira l'instituzione della pubblica forza.

Essa componesi di due distinti elementi, a seconda che è costituita della massa dei cittadini legalmente armati, ovveramente della milizia regolare e stanziale; la quale ultima, a volta sua, si divide, in milizia destinata al servizio terrestre, ed in milizia addetta al servizio marittimo.

Il primo elemento è formato dalla Guardia nazionale; — il secondo dall'Esercito e dalla Flotta.

126. — La Guardia nazionale è instituita per difendere la monarchia, e i diritti che lo Statuto ha consacrati, per mantenere l'obbedienza alle leggi, conservare o ristabilire l'ordine e la tranquillità pubblica, secondare all'uopo l'esercito nella difesa delle frontiere e delle coste marittime dello Stato, ed assicurarne l'integrità e l'indipendenza. — La Guardia nazionale però, corpo essenzialmente attivo sotto gli ordini della legittima autorità, non può costituirsi in corpo deliberante; talchè qualunque deliberazione da lei presa intorno agli affari dello Stato, della Provincia o del Comune, è dichiarata un'offesa alla libertà pubblica ed un delitto contro lo Statuto.

La Guardia nazionale è composta di tutti i cittadini che pagano un censo o contributo qualunque. Il censo dei genitori è valevole pei figli; quello della moglie, pel marito.

Il suo servizio è di tre distinte specie: 1° *Servizio ordinario* nell'interno del Comune; — 2° Servizio *di distaccamento* fuori del territorio del Comune; — 3° Servizio *di corpi mobilizzati* in sussidio dell'esercito.

La Milizia nazionale è organizzata e costituita per Comune. Le Compagnie comunali d'un Mandamento sono formate in battaglioni mandamentali, quando ciò venga ordinato dal Re.

L'ordinamento della Guardia nazionale è permanente; è tuttavia in facoltà del Re il sospenderla o discioglierla in luoghi determinati; ma in entrambi i casi, la Milizia deve essere di nuovo posta in attività o riordinata nel corso dell'anno, a partire dal giorno della sospensione o dello scioglimento, a meno che questo termine non sia prorogato per legge. Nel caso in cui la Milizia resistesse alle richieste legali delle autorità comunali, amministrative o

giudiziarie, il Prefetto può sospenderla provvisoriamente. Ma questa sospensione non ha effetto che per due mesi, quando in tale spazio di tempo non sia dal Re mantenuta o la dissoluzione pronunciata.

La Guardia nazionale è sotto l'autorità del Sindaco, dell'Intendente del Circondario, del Prefetto della Provincia e del Ministro dell'Interno. Quando è riunita nel capo-luogo del Mandamento od in altro Comune del Mandamento, è sotto l'autorità del Sindaco del Comune in cui ha luogo la riunione. Quando è chiamata a fare un servizio d'attività militare, è posta sotto gli ordini dell'autorità militare.

Non possono i cittadini prendere le armi nè assembrarsi a Milizia, senza l'ordine dei Capi immediati; nè possono questi ciò ordinare, senza una richiesta dell'autorità civile, di cui vien data comunicazione alla testa della truppa.

Niun ufficiale o comandante della Milizia può far distribuire cartuccie ai cittadini armati, salvo in caso di una richiesta precisa dell'autorità competente; e, contravvenendo, è tenuto risponsale degli avvenimenti.

La Guardia nazionale, in tutti i casi in cui serve insieme ai corpi assoldati, ha sovra di questi la precedenza. — Il comando, nelle feste o cerimonie civili, appartiene a quello fra gli ufficiali dei vari corpi, il quale ha superiorità di grado, o, a parità di grado, al più anziano.

La Guardia nazionale di servizio deve rendere gli onori agli ufficiali ed impiegati dell'armata, come le milizie assoldate.

Ogniqualvolta la milizia è riunita, i vari corpi prendono il posto che vien loro assegnato dal comandante superiore.

127. — Premesse queste disposizioni generali sull'organizzazione della Guardia nazionale, scendiamo ora a quelle

che più particolarmente concernono l'obbligo del servizio nella stessa, nonchè il sistema col quale essa funziona.

Tutti i regnicoli in età dagli anni ventuno ai cinquantacinque sono chiamati in servizio della milizia nel luogo del loro domicilio reale: questo servizio è obbligatorio e personale, salve le eccezioni, di cui tra breve parleremo. I giovani in età d'anni diciotto ai ventuno possono sulla loro richiesta e col consenso del padre, della madre, del tutore o del curatore, venire aggregati alla Guardia nazionale.

Gli stranieri che hanno fissato il loro domicilio nello Stato, che hanno impetrato il privilegio di naturalità e giurato fedeltà al Sovrano e che, per conseguenza, sono ammessi, a termini delle leggi civili, a godere dei diritti dei regnicoli, possono essere chiamati al servizio della Guardia nazionale, quando abbiano acquistato una proprietà nello Stato, o formatovi uno stabilimento industriale o commerciale.

Il servizio della Milizia nazionale non può andar congiunto all'ufficio dei funzionari che hanno il diritto di richiedere la forza pubblica. — Tali sono, a cagion d'esempio, gli ufficiali del pubblico Ministero presso le Corti ed i Tribunali; i delegati od applicati di pubblica sicurezza; i Sindaci o chi ne fa le veci; i Prefetti; i Giudici.

Non sono chiamati a questo servizio:

1º I Chierici ed ecclesiastici, e coloro che in abito clericale attendono alla carriera sacerdotale, ed i ministri di culto non cattolico;

2º I Consoli e Vice-consoli delle potenze straniere, legalmente riconosciuti nello Stato, ancorchè sudditi o ammessi a godere i diritti dei sudditi;

3° I militari nell'esercito e nell'armata in attività di servizio; coloro che hanno ricevuto una destinazione dal Ministero della guerra o della marina; gli amministratori od agenti commessi ai servizi di terra o di mare parimente in attività; gli operai dei porti, degli arsenali e delle manifatture d'armi ordinati militarmente;

4° Le persone che fanno parte di una compagnia di guardie del fuoco;

5° Gli uffiziali, sotto-uffiziali e soldati delle guardie comunali ed altri corpi assoldati;

6° I preposti dei servizi attivi delle dogane, dei dazi, delle amministrazioni sanitarie, le guardie campestri o forestali.

Non sono ammesse a far parte della Guardia nazionale le persone che la legge esclude dal concorrere alla leva militare, cioè: i condannati ai lavori forzati, i condannati alla pena della reclusione o della relegazione; gli esecutori di giustizia ed i loro aiutanti. Ne sono esclusi altresì coloro che furono condannati all'interdizione dai pubblici uffizi, ovvero a pena anche solamente correzionale per furto, truffa, bancarotta, abuso di confidenza, o sottrazione commessa nella qualità di ufficiale o depositario pubblico.

128. — I chiamati al servizio della Milizia nazionale sono inscritti sopra un registro di matricola stabilito in ogni Comune; ed è loro imposto l'obbligo di farvisi inscrivere. A tale effetto, il Sindaco forma un'apposita lista d'iscrizione. Un *Consiglio di ricognizione*, formato dal Consiglio comunale, esamina e rettifica questa lista, inscrive in gennaio di ciascun anno sulla matricola i giovani che nell'anno precedente sono entrati nell'anno ventunesimo, nonchè coloro che hanno preso domicilio nel Comune; ne cancella

coloro che sono entrati nell'anno cinquantesimosesto, e quelli che hanno mutato domicilio o che sono mancati ai vivi; radia coloro che sono esclusi dalla milizia.

Dopo avere così stabilito il registro di matricola, il Consiglio di ricognizione procede alla formazione del controllo del servizio ordinario, e di quello del servizio di riserva.

A cura del Giudice di ciascun mandamento, è formato un *Comitato di revisione*, composto di esso giudice, presidente, e di dodici membri tratti a sorte. Il Comitato decide sui richiami relativi: 1° alla inscrizione ed alla radiazione sulla matricola; 2° alla inscrizione od omissione sul controllo del servizio ordinario.

129. — Il servizio ordinario, cioè abituale e, per conseguenza, più gravoso, spetta a tutti i cittadini che il Consiglio di ricognizione giudica idonei. Essendo questo servizio personale ed obbligatorio, è proibita in esso la surrogazione, salvo fra parenti prossimi.

Possono astenersi dal servizio, nonostante la loro inscrizione:

1° I Ministri, i Segretari generali dei Ministeri, i Direttori generali ed i membri delle due Camere;

2° I Membri dei Magistrati e Tribunali;

3° I Maestri e Professori ai quali è affidato il pubblico insegnamento;

4° I Medici e Chirurghi condotti, gli Speziali addetti a pubblici spedali, e quelli dei luoghi ove sia una sola spezieria;

5° Coloro che contano vent'anni di servizio militare;

6° I fattorini di posta delle lettere, ed i postiglioni necessari al servizio.

Sono inoltre dispensati dal servizio ordinario coloro che

per infermità o difetti non sono in istato di farlo. Le assenze accertate ed i pubblici servizi sono motivi legittimi di dispensa temporaria.

130. — Per la formazione dei quadri, sieguonsi le regole seguenti:

La Milizia cittadina è formata, in ciaschedun comune, per suddivisioni di compagnia, per compagnie, per battaglioni e per legioni. Ciascun battaglione ha la sua bandiera. Può essere autorizzata dal Re la formazione di squadroni di cavalleria, o di compagnie ausiliarie d'armi speciali.

Nelle città, ciascuna compagnia è composta dei militi dello stesso quartiere, dove ciò è possibile e conveniente. Nei Comuni rurali, i militi dello stesso Comune formano una o più compagnie, od una suddivisione di compagnia. La ripartizione è fatta dal Consiglio di ricognizione.

La forza ordinaria d'ogni compagnia è da sessanta a centocinquanta uomini; tuttavia, il Comune che non ha che dai cinquanta ai sessanta militi, forma una compagnia. Ogni compagnia ha il capitano, uno o due luogotenenti secondo la sua forza, uno o due sottotenenti, un sergente-furiere, quattro o sei sergenti, un caporale-furiere, da otto a dodici caporali, uno o due tamburi.

Il battaglione è formato di quattro compagnie almeno, di sei al più, salvo che, per casi speciali, credesse l'autorità superiore di altrimenti determinare. — Lo stato maggiore del battaglione è composto di un maggiore, di un aiutante maggiore in 2°, di un portabandiera, di un chirurgo in 2°, di un furiere maggiore, di un caporale-maggiore, di un capo-tamburo.

Nei mandamenti e nelle città, in cui la milizia presenta per lo meno due battaglioni di 500 uomini ciascheduno,

può per R. Decreto essere riunita in legione. — Lo stato maggiore di una legione è composto di un capo-legione (colonnello), di un capitano, di un aiutante maggiore, di un chirurgo-maggiore, di un capo-tamburo.

131. — Per la nomina ai gradi, i militi chiamati a formare una compagnia od una suddivisione di compagnia, si adunano senz'armi e senza divisa, e procedono, in presenza del presidente del Consiglio di ricognizione, assistito dai due membri anziani del medesimo, alla elezione dei loro ufficiali, bassi-ufficiali e caporali, a squittinio individuale e segreto. — I maggiori ed i porta-bandiera sono scelti dal Re sopra una rosa contenente altrettanti candidati quante sono le compagnie, e formata da tutti gli uffiziali del battaglione riuniti in assemblea, presieduta dal Sindaco. I richiami per inosservanza delle forme prescritte per le elezioni, sono portati davanti al Comitato di revisione, che giudica senza appello. — I capi-legione sono scelti dal Re sopra una rosa di dieci candidati presentati dai graduati della legione. — I capitani aiutanti-maggiori, gli aiutanti maggiori in 2°, i capitani d'armamento, i chirurghi maggiori e quelli in 2° sono nominati dal Re. Il furiere ed il caporal-maggiore sono nominati dal maggiore. L'ufficiale pagatore è nominato dal comandante superiore ove esiste, o dal prefetto sulla proposta del capo-legione. Gli ufficiali, sotto-ufficiali e caporali sono eletti per un quinquennio, e possono venire rieletti.

Nei Comuni ove la milizia forma più legioni, è in facoltà del Re il nominare un Comandante superiore.

132. — La divisa delle milizie nazionali è determinata con R. Decreto.

Spetta al Governo di provvedere l'armamento; e le armi

restano in proprietà dello Stato, sotto la risponsabilità del milite. Le riparazioni sono a carico del Comune, se viene provato che il guasto avvenuto sia per fatto del servizio.

Il regolamento relativo al servizio ordinario, alle riviste ed agli esercizi è decretato dal Sindaco, sulla proposta del comandante della milizia ed approvato dall'autorità politica provinciale.

Ogni milite comandato pel servizio deve obbedire, salva facoltà di richiamarsene al capo del corpo, se vi si creda fondato in ragione.

L'amministrazione e la contabilità della Milizia nazionale sono affidate al Comune. In ciascuna legione ed in ogni battaglione è un *Consiglio di amministrazione*, incaricato di presentare annualmente al Sindaco lo stato delle spese necessarie, e di vidimare i documenti giustificativi dell'uso fattosi dei fondi.

133. — L'applicazione delle pene ai trasgressori della legge sulla Guardia nazionale, è affidata ad un *Consiglio di disciplina*. Le pene da applicarsi secondo i casi sono: 1º L'ammonizione; 2º Gli arresti per tre giorni al più; 3º L'ammonizione posta all'ordine; 4º La prigione per tre giorni al più e, nei luoghi ove non sia prigione, l'ammenda ragguagliata a due lire per ogni giorno della pena applicata; 5º La privazione del grado.

Il milite incolpato di aver venduto ad utile suo armi od effetti di fornimento affidatigli, è mandato davanti al tribunale ordinario provinciale, per essere dal medesimo processato e punito — Vi è inoltre tradotto il milite che nel corso di un anno abbia sofferto due condanne del Consiglio di disciplina per rifiuto di servizio, quando per la terza volta se ne renda colpevole.

134. — Fin qui del servizio ordinario nell'interno del Comune. — Il servizio di distaccamento fuori del Comune ha luogo: 1º quando, per insufficienza di Carabinieri Reali e di truppe di linea, occorra scortare da una città all'altra convogli di fondi o d'effetti appartenenti allo Stato, o condurre accusati, condannati o prigionieri; 2º quando occorra recare soccorso a Comuni, o Province vicine turbate o minacciate da sommosse, sedizioni, incursioni di ladri od altri malfattori.

135. Il servizio di guerra dei corpi distaccati ha luogo quando occorra difendere le piazze forti, le coste e frontiere dello Stato, in ausilio dell'esercito attivo. Il servizio di guerra dei singoli corpi distaccati non può durare più di un anno.

I corpi distaccati non possono essere tratti dalla Guardia nazionale se non in virtù di una legge speciale, e, vacando le Camere, per Decreto regio, che deve convertirsi in legge alla prossima sessione. L'atto in virtù di cui la chiamata è fatta, determina il numero d'uomini richiesto.

I corpi distaccati si compongono: 1º Dei militi che si presentano volontariamente, purchè riconosciuti idonei; 2º Dei giovani d'anni diciotto ai ventuno non ancora aggregati alla Milizia comunale, che si presentano volontariamente, e che sono riconosciuti idonei; 3º dei militi designati dal Consiglio di ricognizione nell'ordine seguente: *a*) i celibi; *b*) i vedovi senza prole; *c*) gli ammogliati senza prole; *d*) gli ammogliati con prole. — Le surrogazioni sono permesse.

I corpi distaccati della Guardia nazionale, come ausiliari dell'esercito, sono assimilati, pel soldo e le somministrazioni in natura, alle truppe di linea. Essi sono del pari sottoposti alla disciplina militare.

§ 2.

Dell'Esercito.

136. — Estenderemmo soverchiamente i limiti del nostro lavoro, ed usciremmo anche dal tema puramente amministrativo, qualora, nel parlare dell'Esercito, volessimo registrare tutte le disposizioni che concernono l'ordinamento militare dello Stato. Non faremo quindi parola del sistema di circoscrizione militare del territorio, della sua divisione in comandi militari, dell'organizzazione delle Intendenze militari, del servizio dei viveri, di quello delle ambulanze, degli arsenali, della formazione dei quadri e dei gradi nell'esercito, cose tutte che assumono un carattere troppo speciale e tecnico, per entrare nell'economia di questo Manuale. Ci limiteremo quindi a delineare il sistema che governa il reclutamento dell'Esercito.

L'Esercito, questo palladio della forza, della conservazione, della gloria e dignità nazionale, si recluta con uomini chiamati per legge. a far parte della Leva militare, o che si arruolano volontariamente. — La qualità di soldato essendo altamente onorifica e solo potendo uomini onorevoli aspirare a possederla, sono quindi esclusi dal servizio militare i condannati a lavori forzati, quelli alla reclusione o relegazione per reati infamanti, gli esecutori di giustizia, i loro aiutanti ed i loro figli.

Tutti i cittadini dello Stato sono soggetti alla Leva. Ciascuno fa parte della Classe di Leva dell'anno in cui nacque, epperciò ciascuna classe comprende tutti i maschi nati dal primo all'ultimo giorno di uno stesso anno. Nei tempi normali concorrono alla Leva nell'anno in cui compiono il

vigesimo primo dell'età loro; ma possono esservi chiamati anche prima, quando circostanze straordinarie lo esigano.

Il Contingente d'uomini che ciascuna leva debbe somministrare è per ciascun anno determinato con Legge; ed il ripartimento fra le province del Contingente è fatto per Decreto Reale in proporzione del numero d'inscritti sulle liste di estrazione della Classe chiamata. Il Contingente assegnato a ciascuna provincia è dal Prefetto ripartito fra i Mandamenti di cui essa si compone nella succennata proporzione.

L'estrazione a sorte determina l'ordine numerico da seguirsi nella destinazione degli individui al servizio militare.

137. — Le persone e le autorità incaricate delle operazioni della Leva sono:

1° Il Ministro della guerra, che provvede e sopraintende a tutte siffatte operazioni;

2° I Prefetti, che le dirigono nelle rispettive province;

3° Il Consiglio di Leva, nominato in ogni Provincia, e composto di due consiglieri eletti dal Consiglio provinciale, e di due uffiziali dell'Esercito scelti dal Ministro della guerra, per decidere le questioni d'ordine amministrativo in materia di Leva;

4° I Tribunali civili, chiamati a conoscere delle contravvenzioni alla Legge sul reclutamento per cui si possa far luogo ad applicazione di pena; a definire le questioni di controversa cittadinanza, domicilio od età; a pronunziare su contesi diritti civili o di figliazione;

5° Il Commissario di Leva che, in ogni Provincia, è incaricato di eseguire sotto la direzione del Prefetto le varie incumbenze relative alla Leva;

6° I Sindaci d'ogni Comune, che sopraintendono alla

formazione delle liste di Leva ed alle altre operazioni preparatorie;

7° Le Giunte comunali, che esaminano e rettificano le liste.

138. — Sono esenti dal militare servizio:

1° Quelli che per infermità, o per fisici od intellettuali difetti risultino inabili a prestare detto servizio, e che perciò vengono *riformati*;

2° Quelli la cui statura è minore di un metro e cinquantaquattro centimetri;

3° L'unico figlio maschio di padre entrato nel cinquantesimo anno di età;

4° L'unico figlio maschio, il cui padre vedovo, anche non quinquagenario, sia affetto da infermità che lo renda inabile a lavoro proficuo;

5° L'unico figlio, od il figlio primogenito od, in mancanza di figli, il nipote unico o primogenito di madre od avola tuttora vedova, ovvero di padre od avolo entrato nel settantesimo anno di età;

6° Il primogenito di orfani di padre e madre, ovvero il maggior nato di essi, se il primogenito suo fratello consanguineo si trovi affetto da infermità che lo renda inabile a proficuo lavoro;

7° L'inscritto in una stessa lista di leva con un fratello nato nello stess'anno, entrambi designati, quando il fratello abbia estratto un numero minore e sia in condizione di prendere il servizio militare, salvochè all'uno fra costoro competa l'esenzione per altro titolo;

8° L'iscritto che abbia un fratello consanguineo al servizio militare dello Stato, purchè quest'ultimo sia soldato effettivo e regolare, e non si trovi sotto le armi come renitente o per punizione;

9° L'iscritto che abbia un fratello consanguineo in ritiro per ferite od infermità dipendenti dal servizio, o morto mentre era sotto le armi e per cause dipendenti dal servizio, o morto mentre era in congedo e per cause dipendenti dal servizio, o morto mentre era in riforma per le cause medesime.

139. — Sono dispensati dal concorrere alla formazione del contingente:

1° Gli alunni cattolici in carriera ecclesiastica che i Vescovi della loro diocesi hanno diritto di richiamare prima dell'epoca dell'estrazione. — I Vescovi hanno facoltà di richiamare per questo motivo un numero d'iscritti in proporzione di un alunno sopra una popolazione di 20[m. abitanti.

2° Gli aspiranti al ministero di altro culto in comunioni religiose tollerate nello Stato, richiamati dai loro superiori nella proporzione che viene in ciascun anno determinata da R. Decreto.

Sono cancellati dalle liste gli inscritti regolarmente nella Leva marittima.

140. — Fatta l'estrazione e compiute tutte le operazioni preliminari, vien formato il Contingente della Provincia, diviso in due Categorie.

La prima Categoria comprende gl' iscritti destinati al servizio attivo, cioè a raggiungere le bandiere. Essa è composta, nella proporzione stabilita da apposito Decreto Reale, di coloro che estraggono numeri minori, dei surrogati, degli inscritti colpevoli di aver prodotto falsi motivi d'esenzione, e di quelli che la legge pone in capo di lista. La seconda Categoria, destinata alla riserva, si compone di quelli inscritti che, muniti di congedo illimitato, debbono rimanere alle case loro a disposizione del Governo.

141. — Gli inscritti chiamati possono in tre differenti modi esonerarsi dal servizio, cioè: o *per iscambio di numero*, o *per liberazione*, o *per surrogazione*.

a) È ammesso lo scambio di numero fra due giovani iscritti sulla stessa lista di estrazione, purchè l'iscritto che assume il numero minore sia idoneo al servizio militare, non sia ammogliato, nè vedovo con prole, produca un'attestazione di buona condotta, e versi nella cassa del Tesoriere provinciale lire cento per fondo di massa. Fatto lo scambio, ciascuno dei due inscritti corre la sorte del numero acquistato dallo scambio rispetto al collocamento nella rispettiva categoria, e cessa in entrambi ogni diritto che potessero avere ad esenzione o dispensa.

b) È stabilito ogni anno il numero di militari anziani che, sotto il nome di *affidati*, possono continuare, oltre il termine prescritto, il servizio in iscambio di quegli inscritti che fossero ammessi alla liberazione mediante pagamento di una somma determinata da R. Decreto da darsi in premio a quelli affidati che saranno abilitati ad assumere il servizio che gli iscritti medesimi dovrebbero prestare.

c) È permesso all'inscritto di farsi surrogare da un altro individuo, che riunisca le qualità speciali dalla legge prescritte.

142. — La *ferma*, ossia durata del servizio, è di due specie: d'*Ordinanza*, cioè, e *Provinciale*. La prima dura otto anni dal giorno dell'*assento*; la seconda è di undici anni, e si compie in tempo di pace con cinque anni di servizio sotto le armi e sei in congedo illimitato.

La ferma di ordinanza è obbligatoria per i Carabinieri Reali, per gli Armaiuoli, i Musicanti, i Moschettieri, i volontari non cittadini dello Stato. La ferma provinciale è applicata a tutti gli altri.

§ 3.

Della Flotta.

143. — Ripeteremo qui l'osservazione fatta in sul cominciare del N° 136, riguardo alla divisione del litorale marittimo dello Stato in Circondari e di questi in Compartimenti; all'organizzazione dei Consolati ed alle Delegazioni di Marina; ai Dipartimenti militari marittimi; al comando ed alla polizia dei porti e delle spiagge; alla gerarchia militare marittima; alla sanità marittima; al Genio militare navale; all'ordinamento dei Bagni ecc. ecc., cose tutte di un indole troppo speciale per potersi comprendere nel quadro di un Manuale di diritto amministrativo propriamente detto; e ci restringeremo ad alcuni cenni sulla Leva di mare.

Come l'esercito, così l'armata di mare si recluta con uomini chiamati a far parte della leva di mare e con volontarii; e ne sono escluse come indegne le persone stesse che indicammo apprincipio del N° 136.

Sono soggetti alla leva marittima e debbono essere cancellati dalle liste della leva terrestre i cittadini dello Stato i quali per lo spazio di 24 mesi in qualunque età, o per 12 mesi dopo l'età di 15 anni compiti, abbiano esercitato la navigazione, la pesca sia costiera che in alto mare ed all'estero, il mestiere di barcaiuolo dei porti e spiagge o le arti di maestro ed operaio di ascia e di calafato, ovvero siano stati addetti alle costruzioni navali in ferro, i fuochisti, macchinisti e gli altri individui impiegati al servizio delle macchine a vapore dei bastimenti addetti alla navigazione marittima.

Tutti questi individui fanno parte della *Gente di mare*, e sono inscritti sulle *Matricole* della marineria.

144. — Le persone e le autorità incaricate delle operazioni relative alla leva di mare sono:

1° Il Ministero della Marina, che vi provvede e sopraintende per mezzo de' *Consolati di Marina*;

2° Un *Consiglio di Leva marittima* esistente in ciascun circondario, presieduto dal Console di marina, composto del Sindaco o di un Assessore in sua vece, e di un Consigliere comunale del luogo ove si tengono le sedute del Consiglio di Leva, di un ufficiale del porto e di un capitano della marina mercantile annualmente designati dal Ministero. Questo Consiglio è chiamato a decidere le questioni d'ordine amministrativo;

3° I Tribunali ordinari, per conoscere delle contravvenzioni alla legge per cui si possa far luogo ad applicazione di pena, per definire le quistioni di controversa cittadinanza od età, e per pronunziare sui contesi diritti civili o di figliazione.

145. — I Consoli di Marina pubblicano ogni anno la lista degli iscritti i quali sono gli individui soggetti alla leva marittima che compiono il 21° anno di età.

Non insisteremo a lungo sulle riforme, sulle esenzioni, sulle surrogazioni, perchè rette da principii essenzialmente analoghi a quelli che presiedono a siffatte materie riguardo alla leva terrestre, con lievi differenze di solo dettaglio, la cui enumerazione eccede i limiti del presente Manuale.

La ferma di servizio è di due specie: *ordinaria*, cioè, e *speciale*. La prima è duratura dal giorno dell'arruolamento fino a quello in cui l'individuo compie il suo 40° anno di età; e si compie, in tempo di pace, con quattro anni di

servizio sotto le armi ed il rimanente in congedo illimitato. — La seconda è di otto anni e si compie per intero sotto le armi.

Contraggono la ferma ordinaria tutti gli iscritti marittimi arruolati per effetto della leva ordinaria ed i volontari che abbiano fatto parte della leva di mare o che siano già inscritti per farne parte. Contraggono invece la ferma speciale i surroganti ordinari ed i volontari che abbiano fatto parte della leva di terra, e quelli che si arruolassero prima di essere iscritti sulle liste per la leva di mare. È inoltre in facoltà del Governo lo ammettere alla ferma speciale gli iscritti chiamati alla leva ordinaria, i militari già arruolati per la ferma ordinaria ed i volontari che appartengono alla leva di mare.

146. — Oltre alla *leva ordinaria*, cui sono applicabili le surriferite disposizioni, possono essere per legge autorizzate, in caso di bisogno, *leve straordinarie*, alle quali sono soggetti tutti gli iscritti sulle matricole della gente di mare appartenenti alle classi dai 18 ai 20 anni inclusivamente.

Gli arruolati alla leva straordinaria non contraggono ferma di servizio e sono trattenuti sotto le armi finchè dura il bisogno.

I comandanti dei bastimenti dello Stato, che, trovandosi all'estero, avessero bisogno assoluto di compiere il loro equipaggio, possono levare marinai dai bastimenti coperti della bandiera nazionale fino a concorrenza del quarto degli equipaggi dei medesimi. I cittadini presi al servizio in questo modo sono licenziati al ritorno del bastimento in un porto dello Stato, venendo loro somministrati dal Governo i mezzi per ritornare al luogo del rispettivo domicilio.

SEZIONE TERZA

DELL' ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO.

CAPO I.

Regole generali dell'ordinamento amministrativo — Del potere reale — Dei grandi corpi e capi dell'amministrazione centrale.

§ 1.

Regole generali dell'ordinamento amministrativo.

147. Le regole generali che presiedono a tutto il meccanismo amministrativo si riannettono intimamente al principio fondamentale dell'accentramento (V. n.° 17 e segg.).

Se vi ha una verità innegabile, cui la giornaliera esperienza avvalori e confermi, si è che « la deliberazione può essere dei molti, l'azione è necessariamente di un solo ». Ora chi dice amministrazione dice azione , ed azione essenzialmente rapida, energica e risponsabile. La lentezza

la paralizza, la debolezza la snerva, il difetto di risponsabilità la lascia senza freno. — Or bene, i poteri collettivi mancano di questa triplice condizione: quando trattasi di agire, essi deliberano; quando bisogna prendere risoluti un partito, essi transigono fra le opinioni in conflitto; quando si tratta di render conto del proprio operato, i loro membri, come Erode e Pilato, si rimandano la risponsabilità e, dividendola, la annullano. Una amministrazione in cui l'azione sia affidata ad un corpo non è in migliori condizioni di quelle nelle quali si troverebbe un esercito il cui comando fosse affidato a più generali.

Questa regola suprema dell'unità d'azione è tanto evidente e prepotente che, quando essa è (e lo è pur troppo sovente) violata dalla legge, vi si ritorna istintivamente nella pratica; o, in altri termini, le autorità collettive, dominate dall'imperiosa necessità delle cose, tendono a ripartire il lavoro fra i loro membri, lasciando a ciascuno il potere e la risponsabilità degli atti affidati a lui.

148. — Una seconda regola amministrativa, non meno essenziale della precedente, si è che l'agente, chiamato a prendere decisioni, sia assistito da un consiglio. L'unità assoluta degenera in dispotismo, l'assoluto accentramento si muta in arbitrio.

L'azione non deve solamente essere pronta, energica e risponsabile: ma deve eziandio essere illuminata e prudente. È difficile che un solo individuo, per quanto estesi siano i suoi mezzi intellettuali e morali, possa e sappia ponderare gli elementi tutti di una grave vertenza. Un esame meramente personale è spesso superficiale ed incompleto. Sonvi argomenti in vario senso da discutere, dati sperimentali da ricordare, fatti da cribrare e da valutare, cose tutte alle quali

l'individuo è sovente di per sè solo inetto e che richiedono l'opera collettiva di più persone.

149. — La terza regola fondamentale dell'amministrazione, si è che quest'ultima sia sorvegliata. La negligenza, le malversazioni, gli abusi di autorità, le trasgressioni dei propri doveri, il difetto di unità, sarebbero le irreparabili conseguenze della mancanza di controllo nell'amministrazione. Mali questi, che sarebbero tanto più inevitabili, quanto è più estesa la sfera d'azione su cui la rete amministrativa si estende, quanto è più numeroso il suo personale disperso sopra un vasto territorio.

150. — Quarto ed ultimo dogma dell'amministrazione si è che i suoi diritti, i suoi doveri, i suoi ingerimenti siano determinati e precisi. L'amministrazione non deve poter imporre ai cittadini alcuna obbligazione che stabilita non sia dalla legge, nè rifiutar loro l'esercizio di quelle facoltà onde la legge non li ha privati. Indi è che gli atti dell'amministrazione debbono andar soggetti a richiamo e ad appello, quando ledono un diritto; si è ciò appunto che, come a suo luogo vedremo, costituisce il contenzioso amministrativo.

Riassumendo adunque: 1° un *agente* unico per l'esecuzione; 2° un *Consiglio* posto accanto a lui per illuminarlo e guidarlo; 3° un sistema di continua e generale *vigilanza*; 4° un ordinamento di *giurisdizioni* per assicurare il rispetto della legge e dei diritti privati; tali sono le norme fondamentali alle quali una buona amministrazione deve conformarsi per adempiere alla sua missione.

§ 2.

Del potere reale e dei grandi corpi e capi dell'amministrazione centrale.

151. — Il Capo supremo del potere esecutivo ed il centro dell'amministrazione dello Stato è il *Re*. Egli esercita questo potere per mezzo di ministri risponsabili. Gli atti ed i provvedimenti che regolano e geriscono l'amministrazione pubblica, emanano da uffici centrali e generali, che sono i *Dicasteri* o *Ministeri*.

I Dicasteri attualmente sono nove, cioè:

1º Degli Affari esteri;

2º Dell'Interno;

3º Della Guerra;

4º Della Grazia e Giustizia e degli Affari ecclesiastici;

5º Delle Finanze;

6º Dell'Istruzione pubblica;

7º Dei Lavori pubblici;

8º Della Marina;

9º Dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio.

152. — Fra gli atti emanati dal potere centrale, alcuni sono fatti in Consiglio dei Ministri, altri spettano individualmente a ciascun dicastero.

Gli atti intorno ai quali i Ministri debbono deliberare, riuniti in Consiglio, sotto la presidenza di quello fra di essi che è a ciò nominato dal Re, sono: le questioni d'ordine pubblico e di alta amministrazione; i progetti di legge da presentarsi alle Camere; i progetti di trattati con potenze estere; i progetti di Decreti organici; le pe-

tizioni rimandate dal Parlamento al Consiglio dei Ministri; i conflitti di attribuzioni fra i differenti dicasteri e gli uffizi dipendenti; le proposizioni alle Sedi arcivescovili e vescovili e le nomine alle alte cariche dello Stato; le concessioni di decorazioni, salvo quelle accordate di moto proprio dal Re; l'autorizzazione di portare decorazioni estere; la collazione di titoli di nobiltà; le dimissioni volontarie e la giubilazione dei funzionari, la cui nomina è soggetta alla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

153. — Le attribuzioni proprie di ciascun Ministro sono o *d'ordine generale*, se gli spettano in quanto capo supremo d'una amministrazione qualunque, senza distinzione del ramo a cui questa appartiene; o *d'ordine speciale*, se gli competono, avuto riguardo al peculiare dicastero ad essolui affidato.

Fra le attribuzioni d'ordine generale, primeggia tutto ciò che si riferisce alla posizione del Personale del proprio dicastero, come degli uffici e servizi esterni che ne dipendono; e quindi: le proposte di nomina agli impieghi; quelle riguardanti le demissioni degli impiegati; il loro collocamento in disponibilità od in riposo; le prescrizioni disciplinarie; le gratificazioni ed altre rimunerazioni straordinarie, non che le proposte di decorazioni.

È pure a cura esclusiva d'ogni singolo Ministro l'amministrazione degli stabilimenti pubblici dipendenti dal proprio dicastero; la presentazione delle Leggi e la proposizione dei Regolamenti attinenti al proprio ramo di servizio, salvo quanto alle Leggi ed ai Regolamenti organici la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; l'eseguimento delle piccole riparazioni per l'uso dei locali degli uffici e stabilimenti suddetti; la raccolta e l'ordinamento

degli elementi statistici della propria amministrazione, e la trasmissione dei medesimi al Ministro incaricato della statistica generale; la corrispondenza e le trattative con gli altri Ministeri e con gli uffici da loro dipendenti per gli affari nei quali più di un Ministero è interessato; la trasmissione alle amministrazioni dipendenti dal proprio dicastero di tutte le direzioni e dei riscontri e documenti necessari al disbrigo degli affari; la corrispondenza diretta coi consoli ed agenti all'estero, per le pratiche riguardanti il proprio dicastero.

Appartiene alla stessa categoria di attribuzioni la formazione del proprio bilancio sì attivo che passivo, compilato con gli elementi ed i materiali forniti dai rispettivi uffizi.

Vi è infine compresa la presentazione al Parlamento, previa l'accennata deliberazione del Consiglio dei Ministri, dei progetti di spese nuove eccedenti lire trentamila, per le quali è richiesta la preventiva approvazione per legge speciale; ed il ripartimento in articoli delle somme stanziate in massa in ciascuna categoria del proprio bilancio, sulla base della somma stata accordata dal Parlamento per la categoria medesima.

154. — Passeremo ora in distinta rassegna le precipue attribuzioni d'ordine speciale che spettano individualmente a ciascun Dicastero.

Il *Ministero degli Affari Esteri* ha per incarico: di rappresentare il Governo presso le Potenze straniere; — di tutelare l'interesse dello Stato verso le medesime; — di stipulare con esse trattati e convenzioni; — di stabilire e conservare le relazioni internazionali, salvo, quanto ai trattati, la loro previa comunicazione al Consiglio dei Ministri e salvo eziandio, quanto ai trattati di commercio e dogana,

la loro comunicazione ai Ministri di Agricoltura e Commercio e di Finanze; — di esaminare e risolvere le quistioni di diplomazia e di diritto internazionale; — di corrispondere cogli Agenti dello Stato all'estero, facendo eseguire gl'incombenti necessari nell'interesse dei varii rami di pubblico servizio, salvo nei casi mentovati nel N° precedente la corrispondenza diretta dei vari Ministri; — di dirigere le Legazioni e le Amministrazioni consolari all'estero; — di proteggere all'estero i cittadini appartenenti allo Stato e di trattare le pratiche relative alle successioni che vi si aprono a favore dei regnicoli; — di rilasciare i passaporti all'estero; — di proporre e promuovere l'autorizzazione sovrana relativamente alla facoltà di fregiarsi di decorazioni straniere; — di vegliare all'integrità dei confini territoriali dello Stato; — di rogare gli atti relativi ai Principi della Famiglia Reale interessanti le relazioni estere; — di esercitare le attribuzioni di Segretario dell'Ordine Supremo della Ss. Annunziata.

155. — Il *Ministero dell'Interno* provvede: all'alta sorveglianza dello Stato e della sicurezza pubblica; — alla polizia delle vetture pubbliche, della stampa, delle feste nazionali, dei teatri e degli spettacoli; alla polizia della navigazione fluviale e lacuale, salve, quanto alla parte tecnica e materiale, le attribuzioni del Ministro dei Lavori Pubblici; — al rilascio del porto d'armi, alla spedizione del passaporto all'interno ed al rilascio dei certificati necessari per la spedizione dei passaporti all'estero: — alle elezioni politiche; alla corrispondenza e gestione delle pubbliche amministrazioni locali, alle relative elezioni, alle proposte per le nomine dei Sindaci; — alle Prefetture; — al Consiglio di Stato; — ai conflitti di giurisdizione tra le

autorità dell'ordine amministrativo e le giudiziarie, sentito il Consiglio dei Ministri; — alle Opere pie ed agli Stabilimenti di beneficenza; — alle Carceri giudiziarie, salva l'ingerenza del Ministro di Grazia e Giustizia; alle carceri dei condannati; — agli asili infantili, salva l'ingerenza del Ministro d'Istruzione Pubblica; — alla naturalizzazione degli stranieri; — all'Ordine del Merito Civile di Savoia, di cui presiede il Consiglio; — alla proposizione per conferimento dei titoli di nobiltà, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; — ai Cerimoniali; — agli Archivi del Regno; — alla R. Accademia delle Scienze.

156. — Il *Ministero della Guerra* ha nella sua dipendenza: tutti i rami di servizio e d'amministrazione militare concernenti l'arruolamento e l'ordinamento dell'esercito; — la disciplina e l'istruzione delle truppe; — il corredo, la divisa e la montura; — i presidii ed i distaccamenti; — i movimenti di truppe; — la formazione di campi e di corpi d'esercito; — il servizio ed i provvedimenti di sicurezza e di difesa delle piazze forti, degli accampamenti, dei porti militari e delle rade, salvo, quanto a queste ultime materie, l'ingerenza del Ministero della Marina; — le sussistenze militari ed il vettovagliamento delle fortezze; — il materiale di guerra; — la fabbricazione e l'incetta delle armi e munizioni da guerra; — la costruzione e riparazione delle fortezze, degli arsenali di terra, dei fabbricati militari ed, in generale, di tutte le opere di difesa; — il servizio delle caserme e del casermaggio; — gli alloggi e trasporti militari; — le paghe militari, le indennità di via e gli abbuonamenti; — la contabilità dei corpi; — le scuole e gli stabilimenti di educazione dei militari: — la rimonta dei cavalli ed il deposito degli stalloni; — le operazioni

geodetiche pel servizio militare; — la giustizia militare e le proposte pel condono o la diminuzione delle pene relative; — il servizio religioso ed il servizio sanitario per l'esercito; — il ritiro delle figlie dei militari; — la Guardia Nazionale mobilizzata; — lo stato civile dei militari in tempo di guerra; — le proposizioni per la concessione della medaglia al valor militare; — l'Ordine militare di Savoia.

157. — Il *Ministro di Grazia e Giustizia e degli Affari Ecclesiastici* ha nelle proprie attribuzioni: la conservazione e la custodia dei sigilli dello Stato; — la materia beneficiaria e giurisdizionale ecclesiastica; — l'*exequatur* delle provvisioni pontificie, e le proposte per autorizzazione ai corpi morali per l'acquisto di stabili e l'accettazione di donazioni o di lasciti testamentarii; — l'Economato generale; — le nomine a Vescovadi, previa deliberazione nel Consiglio dei Ministri, ed alle abbazie e benefizi del Regio Patronato, e le R. Commendatizie per gli aspiranti a benefizi di collazione pontificia; — le nomine dei Consiglieri canonisti, del giudice di appellazioni e gravami in Sardegna, e dei R. Economi per le cause vescovili ed altre prebende vacanti; — l'alta sorveglianza dei fondi destinati all'Accademia di Soperga; — la legislazione civile, penale e commerciale, previi, quanto a quest'ultima, i relativi concerti col Ministro di Agricoltura e Commercio; — l'Ordine Giudiziario ed i Procuratori generali e fiscali; — la circoscrizione delle giurisdizioni ed i conflitti relativi non riserbati ai Magistrati e Tribunali; — le rogatorie e le intimazioni all'estero, non che le successioni ivi apertesi a favore dei cittadini dello Stato, e le estradizioni, salve le ingerenze del Ministero degli Affari Esteri; — la polizia delle carceri

giudiziarie; — il notariato; — lo Stato civile, salvo pei militari e marinai le ingerenze dei Ministeri della Guerra e della Marina; — la legittimazione per rescritto del Principe; — le aggiunte e variazioni ai cognomi; — le proposizioni per condono, commutazione o diminuzione di pena, salvi i casi riservati ai Ministri della Guerra e della Marina.

158. — Il *Ministero delle Finanze* sopraintende: ai Bilanci Generali dello Stato; — alle domande di autorizzazione di nuove e maggiori spese in aumento alle bilanciate ed allo stabilimento di nuove categorie nel corso dell'esercizio; — all'erario dello Stato; — all'assegnamento ed alla distribuzione dei fondi alle varie casse e tesorerie; — al movimento ed al deposito dei fondi, ed alle relative operazioni; — alle autorizzazioni di pagamenti in via provisionale; — all'amministrazione del patrimonio dello Stato; — alle alienazioni ed agli acquisti dei beni; — alle contribuzioni dirette ed indirette; — alla esecuzione dei lavori occorrenti nei fabbricati demaniali che non sono a carico d'altri bilanci; — alla fabbricazione, incetta e vendita dei beni di privativa dello Stato; — al lotto ed alle lotterie; — al servizio delle dogane ed alle tariffe relative; — all' esame delle tariffe e dei provvedimenti riguardanti le riscossioni affidate ad altri Dicasteri, non che all'ispezione e sorveglianza sui contabili a queste riscossioni preposti; alla liquidazione dei debiti e crediti dello Stato; — al Debito pubblico ed alla contrattazione di prestiti; — all'emissione dei Buoni del Tesoro; — all'approvazione ed allo svincolamento delle malleverie di tutti i funzionari dello Stato, anche dipendenti da altri Ministeri; — agli uffizi di Insinuazione, conservazione delle ipoteche, catasto e marchio; — al personale della Corte de'Conti; — alle pensioni

a carico dello Stato dopo seguitane la liquidazione a diligenza del rispettivo Ministero e l'approvazione della Corte de' Conti; — alla Cassa dei Depositi e delle consegne.

159. — Il *Ministero dell' Istruzione Pubblica* deve curare: la diffusione ed il perfezionamento de' buoni studi scientifici, letterarii, ed artistici, non che l' educazione della gioventù. — Da lui dipendono le Università del Regno e gli stabilimenti annessivi, i Licei, i Ginnasii, i Convitti nazionali; — le scuole d'istruzione elementare e secondaria sì pubbliche come private; — i Convitti e le scuole femminili pubbliche e private; — le scuole Normali e Magistrali; — gli istituti dei Sordo-muti; — le Accademie scientifiche; — le Accademie e le Scuole di belle-arti; — Provvede alla riscossione degli emolumenti e depositi per gli esami ed alla loro erogazione e distribuzione; — all'ammessione ai corsi ed agli esami, non che alle relative dispense; — all'approvazione dei libri e trattati destinati al pubblico insegnamento; — all'approvazione delle nomine fatte dai Comuni e dalle Provincie per le scuole poste a loro carico; — alla distribuzione dei posti gratuiti nei Convitti Nazionali, ed all'approvazione delle nomine riservate ai Comuni, alle Amministrazioni ed ai privati; — alla conferma dei gradi accademici ottenuti all' estero; — alla sorveglianza dell' amministrazione dei lasciti destinati alla istruzione pubblica, ed a quella dell' insegnamento privato nei limiti fissati dalle leggi.

160. — Al *Ministero della Marina* spetta: la direzione di tutti i rami di servizio e di amministrazione relativi alla Marina militare dello Stato ed agli stabilimenti che ne dipendono, e per conseguenza: — l'arruolamento marittimo; — l'ordinamento dell' armata navale e degli equipaggi di

marina, e tutto ciò che riguarda la loro disciplina, il servizio, l'istruzione, il corredo e la divisa; la formazione e spedizione di squadre, divisioni e legni da guerra; — i lavori dei porti; — le sussistenze delle truppe di mare e degli equipaggi, ed il vettovagliamento dei legni e delle flotte; il materiale marittimo e la provvista delle armi e munizioni relative; — la costruzione, riparazione e polizia degli Arsenali marittimi, e quelle dei fabbricati appartenenti alla marina militare o ad essa inservienti; — la costruzione ed il raddobbo dei legni da guerra, ed il martellamento delle piante per le costruzioni navali militari; — il servizio delle caserme ed il casermaggio marittimo; — le paghe e gli abbuonamenti delle truppe marittime e degli equipaggi; — la contabilità dei Corpi marittimi; — le Scuole di marina; — la giustizia militare marittima, e le proposizioni per condono o per diminuzione delle pene relative; — il servizio religioso e sanitario per le flotte; — i lazzaretti; — lo Stato civile delle truppe marittime e degli equipaggi in tempo di guerra e la corrispondenza per la naturalizzazione di militari appartenenti alle marine estere; — le proposizioni per le concessioni delle medaglie di marina; — gli invalidi di marina; — i bagni marittimi. — Lo stesso Ministero è incaricato della suprema direzione della marina mercantile; e, per conseguenza: della esecuzione delle leggi sull'iscrizione marittima, sulla costruzione dei bastimenti e sopra ogni altra cosa avente tratto alla navigazione; — dei consolati marittimi; — del consiglio amministrativo di marina; — dei diritti di ancoraggio, ostellaggio e simili. — Questa riunione delle due Marine sotto un solo Dicastero, che aveva qualche ragione d'essere pel piccolo Stato piemontese e prima

della istituzione di un Ministero appositamente preposto agli interessi commerciali, dovrebbe, a parer nostro, cessare dacchè la formazione del Regno d'Italia ha permesso a questa nazione di svolgere pienamente gli elementi marittimi ond'è sì ricca e dacchè venne creato un Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. L'Inghilterra, che nelle cose marittime è così grande maestra, ha perfettamente inteso la necessità di separare la Marina da Guerra dalla Mercantile, affidando la prima al *Board of Admirality* e la seconda al *Board of Trade*. Troppo diversa invero è l'indole delle due marine, differenti troppo i loro bisogni, soverchiamente molteplice il cumulo di affari e di questioni che le riguardano, perchè si possa, senza sacrifizio dell'una di esse o senza comune danno di entrambe, lasciarle ad un solo ed unico Ministero. Nè sappiamo con quanta verità di espressione possa un Dicastero intitolarsi *Ministero del Commercio*, se a lui sia tolto di esercitare alcuna ingerenza sulla navigazione mercantile, che del commercio è l'anima e la vita.

161. — Il *Ministero dei Lavori Pubblici* ha nelle sue attribuzioni: le strade nazionali così ordinarie come ferrate, tanto per gli studi e la formazione dei progetti, quanto per la direzione delle opere di costruzione, di manutenzione e di esercizio; e per la sola direzione dei progetti, le strade comunali e private con gravezza di servitù pubblica, previo concerto col Ministero della Guerra, quando le strade così nazionali come comunali od altre interessino i piani per la difesa dello Stato; — le strade ferrate sociali per l'esame delle domande di concessione e di costituzione delle società, per l'approvazione dei piani esecutivi e per la sopravveglianza sulla costruzione, sulla manutenzione e

sull'esercizio, previi gli opportuni concerti col Ministero delle Finanze sulle condizioni del capitolato d'oneri che possono avere influenza sull' erario e sulle dogane; — i canali demaniali così di navigazione come d' irrigazione, per quanto ha tratto alla direzione dei progetti, alla costruzione delle opere, alla parte tecnica della distribuzione delle acque ed alla polizia della navigazione; — il regime e la polizia delle acque pubbliche; — i progetti e le opere relative alla navigazione fluviale e lacuale, al trasporto dei legnami a galla, alla difesa delle sponde e dei terreni latistanti contro le corrosioni, le inondazioni ed i disalveamenti, alle derivazioni delle acque pubbliche, alla bonificazione degli stagni e delle paludi, ed infine la polizia tecnica della navigazione dei fiumi e dei laghi; — le opere ed i lavori di costruzione e manutenzione dei porti e dei fari, non che la polizia delle spiagge marittime, previo concerto col Ministero della Marina ed anche con quello, occorrendo, della Guerra; — i piani di abbellimento e di ampliazione degli abitati; — la conservazione dei pubblici monumenti d'arte; — la costruzione, le ampliazioni ed i miglioramenti, non che la manutenzione degli edifici pubblici, esclusi quelli dipendenti dai Ministeri della Guerra e della Marina, e quelli i quali, comechè formanti parte del Patrimonio dello Stato, non servono però ad uso pubblico, ed escluse pure le piccole riparazioni agli edifici predetti, le quali spettano alle singole Amministrazioni cui sono affidati; — lo stabilimento, la manutenzione e l'esercizio dei telegrafi, riservando al Ministero dell'Interno un mezzo indipendente ed esclusivo di comunicazione telegrafica; — la direzione tecnica delle cave e delle miniere, se coltivate per conto dello Stato, e la concessione di

quelle affidate all'industria privata, salvo l'intervento, ove d'uopo, dei Ministri di Finanze e di Agricoltura e Commercio; — l' Amministrazione delle Poste, salvo, quanto ai prodotti ed alla dipendenza dei contabili, le attribuzioni riservate al Ministero delle Finanze; — la concessione dei servizi postali marittimi, l'esame e l'approvazione dei relativi capitolati d'oneri e le convenzioni circa i sussidi governativi, salva sempre la deliberazione del Consiglio dei Ministri e l'approvazione del Parlamento; — la compilazione dei progetti d'arte, la contabilità ed il collaudo pei lavori di grossa manutenzione, ampliazione, miglioramento o nuova costruzione di edifici e stabilimenti dipendenti da altri Ministeri, riservate a questi le relative proposte, i programmi ed il pagamento delle spese; l' approvazione tecnica dei progetti di nuove fabbriche o di stabilimenti che un altro Ministero credesse di far redigere da Ingegneri od Architetti appositamente delegati, non che l'alta sorveglianza dell' esecuzione dei lavori ed il relativo collaudo.

162. — Finalmente il *Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio* provvede: alla preparazione delle leggi dirette a tutelare la prosperità agraria, a promuovere il miglioramento del territorio nazionale, ossia la bonificazione degli stagni e dei terreni paludosi; — alla coltivazione ed al piantamento delle dune; — al dissodamento delle terre incolte; — alla riduzione a coltura dei terreni incolti e dei pascoli; — alla irrigazione; — alle proposte delle opere nuove o da modificarsi nei canali d'irrigazione, di concerto col Ministro dei Lavori Pubblici; — al regime dei boschi e delle foreste; — all'ordinamento della polizia rurale ed al personale di essa; — alla legislazione relativa alle strade vi-

cinali, rurali e private nelle sue attinenze coll'agricoltura; — alle instituzioni intese all'incremento dell'agricoltura e quindi alle scuole tecniche di agronomia e di veterinaria, ai comizi agrari, alle accademie e società di agricoltura, alle colonie rurali, agli incoraggiamenti pel perfezionamento di metodi agrari, pel miglioramento delle razze nostrali, per l'acclimatazione di piante ed animali esotici; — alle esposizioni agrarie; — alle società d'assicurazioni agrarie; — alle instituzioni di credito fondiario ed agricolo; — alla vigilanza amministrativa per impedire o correggere i cattivi provvedimenti annonari; — alla formazione delle mercuriali dei prezzi dei cereali nell'interno e dell'estero; — alla caccia ed a tutto ciò che si riferisce ad essa ed alla conservazione della selvaggina; — alla pesca fluviale; — tutto ciò rispetto all'*Agricoltura*. — In quanto concerne l'*Industria*, il Ministero predetto ha nelle sue attribuzioni: le scuole tecniche industriali e commerciali; — le privative industriali; — la proprietà letteraria ed artistica; — le esposizioni industriali; — gli stabilimenti pel condizionamento ed asciugamento delle sete; — gli stabilimenti industriali insalubri ed incomodi; — le esposizioni ed i giurì industriali; — i marchi e segni distintivi di fabbricazione; — i disegni o modelli di fabbrica; — la legislazione sulle miniere, sulle cave ed usine. — Pel *Commercio*, gli compete: lo studio della legislazione commerciale per procurarne i miglioramenti o le riforme d'accordo col Dicastero di Grazia e Giustizia; — le scuole tecniche di commercio; — le scuole nautiche per la marina mercantile; — le società commerciali anonime ed in accomandita; — gli istituti di credito, meno le relazioni della Banca con le Finanze; — i magazzini di deposito ed i pegni commerciali; — le Camere di

Commercio; — le Borse di Commercio; — gli Agenti di cambio, i sensali ed i liquidatori; — le fiere ed i progetti di legge relativi alle vie di comunicazione, alle tariffe delle strade ferrate, ai telegrafi elettrici nei loro rapporti con la circolazione commerciale, d'accordo col Dicastero dei Lavori Pubblici e con quello delle Finanze; — lo studio e la discussione dei mezzi di estendere e promuovere il commercio del Regno coll'estero; — la compilazione dei progetti di trattati di commercio e di navigazione con le potenze estere, e l'esame dei progetti di legge e delle tariffe doganali, di concerto col Ministero delle Finanze; — lo studio degli interessi nazionali riguardanti il commercio e l'industria dei porti marittimi del Regno; — il movimento comparato della grande navigazione, del grande e piccolo cabotaggio e del transito nei principali porti dello Stato; — la formazione dei progetti di legge e dei relativi regolamenti riguardanti la pesca marittima, in quanto concernono lo sviluppo e l'economia di questo ramo d'industria e commercio; — i pesi e le misure ed il personale per la loro verificazione; — le zecche ed il marchio degli oggetti d'oro e d'argento. — Sono inoltre attribuite al Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio le direzioni relative al censimento della popolazione, la statistica generale del Regno, di concerto con gli altri Ministeri nelle parti spettanti a ciascuno di essi, ed in ispecie la statistica agraria, industriale e commerciale, e l'ordinamento dei relativi mezzi di esecuzione.

163. — Tale è l'organizzazione, tali sono le attribuzioni dei superiori Dicasteri. — Ognuno di essi è assistito da speciali *Consigli*, ai quali è devoluta la deliberazione e la discussione delle più importanti materie spettanti al relativo

Ministero. Citeremo il *Consiglio del Contenzioso Diplomatico*, annesso al Ministero degli Esteri; — I *Consigli* delle varie *armi*, dipendenti dal Ministero della Guerra; — Il *Consiglio del Debito Pubblico*, che assiste il Ministro delle Finanze; — Il *Consiglio della Pubblica Istruzione*; — Il *Consiglio delle strade ferrate* ecc.

Ma il pernio consultivo della superiore Amministrazione è il *Consiglio di Stato*, del quale, per non scindere una sì importante materia, sarà più opportuno il tenere discorso più sotto nel Capo IV § 3., N° 218 di questa Sezione, ove tratteremo del *Contenzioso Amministrativo*, del quale il Consiglio di Stato è il capo supremo.

CAPO II.

Dell'amministrazione locale — Del Municipio e dell'organamento del potere comunitativo — Del Sindaco — Della Giunta municipale e del Consiglio — Del Circondario. — Della Provincia.

§ 1.

Dell'Amministrazione locale.

164. — Il Regno si divide in *Province, Circondari, Mandamenti* e *Comuni.*

Finchè l'Italia durò miseramente divisa in più Stati, e soggetta a Governi assoluti e dispotici, le Province in cui quelli Stati erano ripartite erano soverchiamente frazionate e piccole. Dividere per imperare, tale era il supremo principio al quale informavasi il sistema politico; indi le due conseguenze pratiche, cioè: da una parte un numero esorbitante di piccoli e minuti centri, formati senza alcun riguardo alle mutue relazioni ed agli interessi delle località;

e, dall'altra, un immenso accentramento di attribuzioni, d'ingerenze e di affari nella superiore autorità politica.

Colla caduta dell'antico malaugurato regime, e coll'instauramento della libertà e dell'unità d'Italia, cotesto sistema doveva cessare. La riduzione del numero delle antiche province disautonome ed artificiali, la formazione di centri più grandi e più poderosi ed il dicentramento di una folla di attribuzioni, furono i corollari di un così avventurato rivolgimento. Con questo progresso fu data adeguata soddisfazione ai legittimi diritti ed ai bisogni reali delle singole località; reso più sollecito il disbrigo degli affari; furono altresì eliminati gli ostacoli ed i contrasti che impedivano l'attuazione di utili opere pubbliche; rimossi gli intrighi che moltiplicavano le spese onerose ed inutili; l'autorità provinciale fu abilitata a promuovere il bene del paese là dove direttamente non può scendere l'azione governativa.

Non discuteremo qui la gravissima questione di cui tanto si preoccuparono gli uomini di Stato del nostro paese, il Parlamento e la stampa, se, cioè, per procedere ad un completo riordinamento amministrativo, non sarebbe prezzo dell'opera di andare ancora al di là del punto al quale ci siamo fermati in questa serie di progressi, ed instituire un piccolo numero di *Regioni*, corrispondenti alle grandi suddivisioni geografiche, economiche e storiche della Penisola ed aventi un eminente grado d'indipendenza amministrativa. Ci contenteremo, a questo proposito, di osservare che, per quanto un tale concetto possa arridere alla scienza astratta e specolativa, meno opportuna ne sembrerebbe oggi l'attuazione, mentre l'Italia, ben lungi dallo smembrarsi e dal mantenere, anco a fin di bene, le antiche divisioni, ha sovratutto bisogno di costituirsi a forte

e vigorosa unità, e di cancellare fino il ricordo del passato suo frazionamento.

165. — In ogni Provincia è un *Prefetto*, un *Vice-Prefetto* ed un *Consiglio di Prefettura*.

Il Prefetto rappresenta il Potere esecutivo nella Provincia; mantiene le attribuzioni dell'autorità amministrativa; provvede alla pubblicazione ed all'esecuzione delle leggi; veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni ed, in caso d'urgenza, fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio; sopraintende alla pubblica sicurezza; ha il diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata; nell'Amministrazione provinciale e comunale esercita le attribuzioni determinate dalla legge; dipende dal Ministro dell'Interno e ne eseguisce le istruzioni.

Il Vice-Prefetto rappresenta il Prefetto nei casi d'assenza o d'impedimento ed esercita le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Il Consiglio di Prefettura ha le attribuzioni giurisdizionali, delle quali parleremo nel Capo IV della presente Sezione, trattando del Contenzioso Amministrativo; è chiamato a dar parere nei casi prescritti dalle Leggi e dai Regolamenti, e quando ne sia richiesto dal Prefetto. I membri del Consiglio compiono le incombenze amministrative che loro vengono dal Prefetto affidate.

In ogni Circondario è un *Vice-Prefetto* che compie, sotto la direzione del Prefetto, le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini del Prefetto, e provvede, nei casi d'urgenza, riferendone immediatamente al medesimo.

Il Mandamento non ha amministrazione propria; esso

non è che una semplice circoscrizione territoriale e giudiziaria.

L'unità fondamentale dello Stato è il *Comune* o *Municipio*, della cui organizzazione amministrativa dobbiamo ora intrattenerci.

§ 2.

Del Municipio e dell'organamento del potere comunitativo. — Del Consiglio comunale.

166. — Il *Comune* è una società politica vivente nel seno dell'altra più vasta società che è lo *Stato*, e formata dagli abitanti di una stessa parte del territorio i quali, avendo identità di interessi, essendo legati da relazioni quotidiane e necessarie, da doveri e da diritti reciproci, provano il bisogno di un potere locale atto a proteggere tali interessi ed a regolare siffatte loro relazioni.

Il Comune è Corpo Morale avente una propria amministrazione determinata dalla legge. — Questa amministrazione è affidata al *Consiglio comunale*, alla *Giunta municipale* ed al *Sindaco*. Vi è inoltre un *Segretario comunale* ed un *Ufficio comunale*.

Il Consiglio è composto: di 60 membri nei Comuni che hanno una popolazione eccedente i 60|m abitanti; — di 40 membri, in quelli la cui popolazione supera i 30|m abitanti; — di 30 nei Comuni la cui popolazione supera i 10|m abitanti; — di 15 negli altri; — e di tutti gli eleggibili, quando il loro numero non raggiunga quello sovra fissato.

La Giunta Municipale si compone del Sindaco, di 8 *Assessori* e quattro *Supplenti* nei Comuni che hanno una popolazione eccedente i 60ⁱm abitanti. — Oltre il Sindaco, il numero degli Assessori è: di 6 nei Comuni che hanno più di 30ⁱm abitanti; — di 4 in quelli che ne hanno più di 3ⁱm; — di 2 negli altri. — In tutti questi casi il numero dei Supplenti è di 2.

167. — Il principio elettivo è la base della formazione del Consiglio Comunale.

I Consiglieri sono eletti dai cittadini che hanno 21 anno compito, che godono dei diritti civili e che pagano annualmente nel Comune per contribuzioni dirette di qualunque natura lire 5 nei Comuni di 3ⁱm abitanti o meno; — L. 10 nei Comuni da 3 a 10ⁱm abitanti; — L. 15 in quelli di 10 a 20ⁱm; — L. 20 in quelli da 20 a 60ⁱm; — L. 25 nei Comuni oltre 60ⁱm abitanti. — Tuttavia nei Comuni, nei quali il numero degli *Elettori* non è doppio di quello dei Consiglieri da eleggersi, sono ammessi all'elettorato altrettanti fra i maggiori imposti dopo quelli precedentemente contemplati, quanti bastino a compiere il numero suddetto.

Oltre alle due condizioni di età maggiore e di godimento dei diritti civili, la base dell'elettorato è, come vedesi, il *Censo*, siccome quello il quale dà ragione dell'interesse che il cittadino ha nell'amministrazione comunale.

Ma, parallela a questa condizione generale, ve ne ha una speciale per le accertate *Capacità*. Sono infatti elettori, indipendentemente da qualunque censo: i membri delle Accademie, la cui elezione è approvata dal Re, e quelli delle Camere di Agricoltura e Commercio; — gli Impiegati civili e militari in attività di servizio o godenti pensione

di riposo, nominati dal Re o addetti agli uffizi del Parlamento; — i Militari decorati per atti di valore; — i Decorati per atti di coraggio o di umanità; — i Promossi ai gradi accademici; — i Professori ed i Maestri autorizzati ad insegnare nelle scuole pubbliche; — i Procuratori presso i Tribunali e le Corti d'Appello; — i Notai, Ragionieri, Liquidatori, Geometri, Farmacisti e Veterinari approvati; — gli Agenti di Cambio e Sensali legalmente esercenti.

La legge ammette la *Delegazione del Censo*, in questo senso, che, per essere elettore, al padre si tien conto della contribuzione pagata pei beni dei figli di cui abbia la legale amministrazione; al marito, della contribuzione che paga la moglie, eccetto il caso di separazione di corpo e di beni. — La contribuzione pagata da una vedova o dalla moglie separata di corpo e di beni, può valere come censo elettorale a favore di quello dei figli o dei generi che viene da lei designato. — Il padre può delegare ad uno dei figli l'esercizio de' suoi diritti elettorali. — Nel delegato debbono però concorrere gli altri requisiti prescritti per essere elettore, cioè l'età di 21 anno compiti, ed il godimento dei diritti civili. La delegazione non può farsi che per atto autentico, ed è sempre rivocabile.

Sono *Eleggibili* tutti gli elettori inscritti come sopra, eccettuati: gli Ecclesiastici che abbiano giurisdizione o cura d'anime, coloro che ne fanno le veci, ed i membri dei Capitoli e delle Collegiate; — i Funzionari del Governo che debbono invigilare sull'amministrazione comunale e gli Impiegati dei loro uffici; — coloro che ricevono uno stipendio o salario dal Comune o dalle Istituzioni ch'esso amministra; — coloro che hanno il maneggio del denaro

comunale, o che non abbiano reso il conto di una precedente amministrazinne; e coloro che abbiano lite vertente col Comune.

Non sono nè elettori nè eleggibili gli analfabeti quando resti nel Comune un numero di elettori doppio di quello dei Consiglieri; le donne, gli interdetti, o provvisti di consulente giudiziario; coloro che sono in istato di fallimento dichiarato, o che abbiano fatto cessione di beni, finchè non abbiano pagati interamente i creditori; quelli che furono condannati a pene criminali, se non ottennero la riabilitazione; i condannati a pene correzionali od a particolari interdizioni mentre le scontano; finalmente i condannati per furto, frode od attentato ai costumi.

Non possono essere contemporaneamente Consiglieri gli ascendenti e discendenti, i fratelli, lo suocero ed il genero.

Tralasciamo qui di riferire le minute disposizioni di legge intorno alle formalità da seguirsi nella composizione delle liste elettorali, in quella degli uffici elettorali, nelle votazioni, negli scrutinii, ecc., e scendiamo invece ad enumerare le materie cadenti nell' amministrazione del comunale Consiglio.

168. — Le adunanze del Consiglio Municipale sono *ordinarie* o *straordinarie*. Le prime hanno luogo due volte l'anno, in primavera ed in autunno, e non possono durare più di 20 giorni, a meno di essere prorogate dalla legittima autorità provinciale. Le altre sono convocate dal Prefetto, sull'instanza della Giunta Municipale, o di una terza parte dei Consiglieri, od anche d' ufficio, per deliberare sopra determinati oggetti.

Nella Sessione di primavera, il Consiglio rivede e stabilisce le liste elettorali; esamina il conto dell'amministrazione

dell'anno precedente e delibera sulla sua approvazione.

Nella Sessione d'autunno, il Consiglio elegge i membri della Giunta Municipale; delibera il bilancio attivo e passivo del Comune e quello delle Instituzioni che gli appartengono per l'anno corrente; nomina i revisori dei conti, sul rapporto dei quali si delibera nella sessione di primavera.

Nell'una e nell'altra Sessione, il Consiglio fissa il numero degli Impiegati comunali ed i loro stipendi; — nomina, sospende e licenzia i maestri e le maestre di scuola, i cappellani, il personale sanitario, ed, in genere, tutti gli stipendiati del Comune, salve le disposizioni delle leggi in vigore, e può fare coi medesimi capitolazione per un quinquennio; — delibera i contratti d'acquisto, l'accettazione od il rifiuto di doni o lasciti, salve le disposizioni delle leggi relative alla capacità d'acquistare dei corpi morali; — le alienazioni di beni immobili, i contratti portanti ipoteca, servitù o costituzione di rendita fondiaria e le transazioni sui diritti di proprietà e servitù; — la contrattazione di prestiti; — le cessioni dei crediti, gli acquisti e le alienazioni di effetti pubblici o di valori industriali, i riscatti di rendite o di censi attivi prima delle scadenze dei termini, gli affrancamenti di rendite, o censi passivi; — i contratti di locazione e conduzione; — gli impieghi di denaro a qualunque titolo; — le offerte e i doni da farsi in nome del Comune; — i regolamenti sui modi di usare dei beni comunali, quelli delle Instituzioni che appartengono al Comune, ed i regolamenti di ornato e di polizia locale; — la destinazione dei beni e degli stabilimenti comunali; — le delimitazioni dei beni e territorii comunali, non che le divisioni dei beni fra più Comuni: — la costruzione ed il trasporto

dei cimiteri; — il concorso del Comune all' eseguimento di opere pubbliche; — lo storno di fondi da una ad altra categoria od articolo del bilancio, e l' applicazione dei residui attivi; — le azioni da intentare o sostenere in giudizio in qualunque grado; — le imposte da stabilirsi dal Comune ed i regolamenti che possono occorrere riguardo ad esse; — ed in generale delibera su tutti gli oggetti d'amministrazione locale, che non siano attribuiti alla Giunta Municipale.

Sono inoltre sottoposte al Consiglio Comunale tutte le instituzioni fatte a prò della generalità degli abitanti del Comune o delle sue frazioni, alle quali non sieno applicabili le regole speciali degli Istituti di carità e di beneficenza, come pure gli interessi dei parrocchiani, quando questi ne sostengano qualche spesa a termini di legge. — Gli stessi stabilimenti di carità e beneficenza sono soggetti alla sorveglianza del Consiglio Comunale, il quale nomina i membri delle Congregazioni di Carità che li amministrano, e può sempre esaminarne l'andamento e vederne i conti.

Soggiacciono all'esame annuale del Consiglio Comunale i bilanci ed i conti delle fabbricerie e delle altre Amministrazioni, alle spese delle quali deve sopperire il pubblico in caso d'insufficienza delle loro rendite.

169. — Le sedute del Consiglio Comunale sono pubbliche, quando la maggioranza del Consiglio lo decida. — La pubblicità non può mai avere luogo quando si tratti di questioni di persone. — I Consigli comunali non possono deliberare se non interviene la metà almeno dei membri; però alla seconda convocazione, le deliberazioni sono valide, qualunque sia il numero degli intervenuti, salvo che si tratti della deliberazione relativa alla pubblicità

delle sedute. — Tutte le deliberazioni sono sempre pubblicate per copia all' Albo pretorio nel primo giorno festivo o di mercato successivo alla loro data. — Ciascun contribuente nel Comune può aver copia delle deliberazioni, mediante pagamento dei relativi diritti fissati con Decreto Reale.

§ 3.

Della Giunta Municipale.

170. — Il Consiglio Comunale *delibera*; — la Giunta Municipale *amministra* ed *eseguisce*. — Questo sistema riproduce quasi l'organizzazione politica e governativa, nella quale il Potere legislativo vota le deliberazioni che al Ministero o Potere esecutivo tocca di applicare.

Non possiamo, a questo proposito, tralasciare di osservare come lo avere affidato ad un Corpo abbastanza numeroso le incumbenze esecutive della comunale amministrazione, siasi da una ripetuta esperienza palesato un grave difetto nell' attuale nostra legislazione. Si è, infatti, con tale principio apertamente violata la prima delle quattro regole fondamentali che vedemmo presiedere ad un buon regime ministrativo (V. sup. N° 137). La risponsabilità divisa cessa di essere risponsabilità efficace, e la unità e la prontezza dell'azione rimangono spesso paralizzate dalle discussioni e dalle lentezze cui va soggetto un consesso deliberante. — Per impiantare l'amministrazione sopra i sani principii che debbono animarla, si dovrà (osiamo affermarlo) tardi o tosto fare ritorno all'antico metodo che,

affidando ad un Consiglio Comunale la cura di deliberare sugli interessi locali, lasciava ad un solo individuo, al Sindaco, quella di eseguire, sotto la propria responsabilità, quelle deliberazioni, coll'assistenza di una Giunta o di un Consiglio Delegato avente un voto meramente consultivo ed informativo.

Premessa questa osservazione, che una lunga e personale esperienza fatta da chi scrive gli imponeva di enunciare, torniamo alla semplice esposizione del sistema che attualmente informa l'organizzazione e le attribuzioni della Giunta Municipale.

171. — I membri che la compongono sono eletti dal Consiglio Comunale, nel proprio seno, a maggioranza assoluta di voti; durano in ufficio un anno; sono sempre rieleggibili.

La Giunta rappresenta il Consiglio Comunale nell' intervallo delle sue riunioni e nelle funzioni solenni. — Essa dà esecuzione alle deliberazioni del Consiglio, veglia al regolare andamento dei servizi municipali, e provvede agli atti di semplice amministrazione esecutiva.

Si è solamente in caso d'urgenza, debitamente giustificata, che la Giunta può uscire dalla sua sfera d'azione puramente esecutiva, e prendere le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio Comunale. Meno questi casi, a lei non compete che di vigilare al regolare andamento dei servizi comunali, quali: la Guardia nazionale; — la gestione daziaria; — il catasto; — la ragioneria municipale; — le guardie del fuoco; — i campari; — le guardie municipali; — i messi; — il peso pubblico; — la misura pubblica; — l'amministrazione dei beni comunali od economato; — il buon regime ed il riparto delle acque comunali; — la

conservazione delle strade comunali o sottoposte alla municipale vigilanza; — la manutenzione della casa comunale, delle fontane, degli acquidotti, degli edifizi municipali; — l'istruzione pubblica nei gradi e limiti di sua ingerenza; — il servizio sanitario e la pubblica igiene; — gli istituti d'utilità pubblica e simili.

Spetta altresì alla Giunta: di fissare il giorno dell'apertura delle sessioni ordinarie; — di convocare i Consiglieri per le adunanze; — di nominare, sospendere e licenziare i salariati del Comune, senza poter fare con essi alcuna convenzione che vincoli la sua azione o quella della Giunta che le succederà; — di deliberare le spese casuali occorrenti nel corso dell'anno entro i limiti del credito accordato in bilancio; — di determinare le condizioni dei contratti in conformità delle deliberazioni del Consiglio comunale; — d'assistere agli incanti occorrenti nell'interesse del Comune, e di stipulare i contratti comunali; — di preparare le materie da trattarsi nelle sessioni del Consiglio; — di formare il progetto dei bilanci; — di preparare i regolamenti che debbono sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio comunale; — di provvedere alla regolare formazione delle liste elettorali; di vigilare sull'ornato e sulla polizia locale; — di attendere alle operazioni censuarie, in quanto le siano commesse dalla legge; — di rilasciare attestati di notorietà pubblica e di fare gli altri atti consimili attribuiti ai Comuni; — di controllare le operazioni della leva e di assistervi per mezzo di uno de' suoi membri nell' interesse dei proprii amministrati; — di fare gli atti conservatorii dei diritti del Comune.

La Giunta delibera a maggioranza assoluta di voti; — Le sue deliberazioni non sono valide se non interviene la

metà dei membri che la compongono e se questi non sonó almeno in numero di tre.

La Giunta rende annualmente al Consiglio il conto (detto *Conto morale*) della sua gestione e del modo con cui fece eseguire i servizi ad essa attribuiti, o che si eseguirono sotto la sua direzione o risponsabilità.

§ 4.

Del Sindaco.

172. — Due attribuzioni, due qualità distinte concorrono nella persona del Sindaco, il quale è, ad un tempo, *Capo dell'Amministrazione comunale* ed *Ufficiale del Governo*. — Nella prima sua qualità, egli è il legale rappresentante e l'organo del Comune; nella seconda è un vero delegató del potere esecutivo, incaricato di curare l'applicazione e l'osservanza delle leggi e dei regolamenti. — Non vi ha, in tutto l'ordine del personale amministrativo, autorità alcuna nella quale collimi una sì grande moltiplicità di attribuzioni e di uffici come nella persona del Sindaco, chiamato ad intervenire più o meno direttamente in pressochè tutti i rami della pubblica amministrazione, e ad avere continui rapporti sia col Governo centrale, sia coi poteri militari, ecclesiastici, marittimi, sia con la cittadinanza compresa nei limiti del suo territorio.

La nomina del Sindaco è fatta dal Re. — È scelto fra i Consiglieri comunali; dura in ufficio tre anni, e può essere confermato se conserva la qualità di Consigliere; — Nessuno può essere contemporaneamente Sindaco di più

Comuni; — Prima di entrare in funzioni, il Sindaco presta giuramento di fedeltà al Re, allo Statuto ed alle leggi dello Stato, nelle mani del Prefetto o di un suo Delegato.

Come Capo dell'Amministrazione comunale, il Sindaco presiede il Consiglio municipale; — presiede e convoca la Giunta; — distribuisce gli affari tra i membri della medesima; — rappresenta il Comune in giudizio.

Come Ufficiale governativo, egli è incaricato: della pubblicazione delle leggi, degli ordini e manifesti del Governo, e di permettere ai privati quella dei cartelli, avvisi e simili, eccettuate però dalla necessità di questo permesso le pubblicazioni relative unicamente ad oggetti di commercio, o ad annunzi di vendite o di locazioni; — di tenere i registri dello Stato civile, a norma delle leggi; — di riferire all'Autorità politica, previo concerto colla Giunta municipale, in ordine alla concessione delle licenze per l'esercizio degli alberghi, trattorie, caffè ed altri stabilimenti pubblici di egual natura; - d'informare le Autorità superiori di qualunque evento interessante l'ordine pubblico. — E compie, in generale, tutti gli atti che songli dalle leggi delegati.

Appartiene pure al Sindaco di fare i provvedimenti contingibili di sicurezza e d'igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi.

Nei Comuni divisi in borgate o frazioni, il Sindaco può delegare le sue funzioni di Uffiziale del Governo nelle borgate o frazioni dove, per la lontananza del Capo-luogo, o per la difficoltà delle comunicazioni lo creda utile, ad uno dei Consiglieri od, in difetto, ad uno degli elettori in quelle residenti.

Un Assessore è dal Sindaco delegato a rappresentarlo in caso d'assenza o d'impedimento. Quando siano assenti od impediti e il Sindaco e l'Assessore delegato, ne fa le veci l'Assessore anziano ed, in mancanza degli Assessori, il Consigliere anziano.

La rimozione dei Sindaci è riservata al Re. Possono però essere sospesi dal Prefetto, che immediatamente ne riferisce al Ministro per gli ordini del Re.

24

§ 5.

Dell' Amministrazione e Contabilità Comunale.

173. — L' Amministrazione comunale dà luogo a due distinte categorie di spese: le *obbligatorie* e le *facoltative.*

Le prime sono quelle occorrenti: per l'ufficio ed archivio comunale; — per gli stipendi del Segretario e degli altri Impiegati ed agenti stipendiati o salariati; — per la riscossione delle entrate comunali; — per le imposte dovute dal Comune; — per la conservazione del patrimonio comunale; — pel pagamento dei debiti esigibili, e per lo stanziamento in bilancio, nel caso di lite, delle annualità solite ad imporsi a favore dei terzi, onde si tengano in sesto fino alla risoluzione della lite; — per la sistemazione e mànutenzione delle strade comunali; — pel mantenimento delle vie interne e delle piazze pubbliche là dove i regolamenti e le consuetudini non provvedono altrimenti; — pel culto nei casi e nei limiti fissati dalle leggi e discipline vigenti, e pei cimiteri; — per l'istruzione elementare dei due sessi; — per la Guardia Nazionale; —

per l'abbuonamento alla raccolta ufficiale degli Atti del Governo; — per gli uffizi elettorali; — e generalmente tutte le altre poste a carico dei Comuni da speciali disposizioni legislative o da precedenti deliberazioni del Consiglio comunale esecutorie. — Tra le speciali disposizioni legislative che pongono a carico dei Comuni altre spese obbligatorie, citeremo: la legge sulle opere pubbliche, la quale impone ai Comuni l'obbligo non solo di mantenere le vie interne degli abitati, ma anche quello della rinnovazione eventuale dell'intiero selciato nelle vie che servono di transito ad una strada nazionale; così pure, la legge sull'Istruzione pubblica, che, oltre l'obbligo delle scuole elementari, statuisce che i Comuni già provveduti di certi stabilimenti e scuole, debbano mantenere in tutto od in parte altre scuole ed istituti preparatorii ed intermedi.

Tutte le spese non comprese nella enumerazione precedente, sono facoltative. — A queste non è apposta dalla legge alcuna limitazione, tranne quelle che risultano dalle regole, che or ora esporremo, in materia d'imposizioni e di dazi comunali.

174. — I mezzi coi quali il Comune fa fronte alle accennate sue spese, sono *ordinari* o *straordinari*.

I mezzi ordinari, a loro volta, si dividono in *rendite patrimoniali* ed in *imposte*, a seconda che derivano dai beni posseduti dal Comune, ovveramente da contribuzioni stabilite sugli abitanti.

In quanto alle rendite patrimoniali, è innanzitutto da premettersi che in ogni Comune si debbe formare un esatto inventario di tutti i beni comunali mobili ed immobili, di tutti i titoli, atti, carte e scritture che si riferiscono al patrimonio municipale ed alla sua amministrazione. — Tale

inventario deve essere riveduto in ogni cambiamento di Sindaco, e quando succeda qualche variazione nel patrimonio comunale, devono farvisi le occorrenti modificazioni.

I beni comunali deggiono di regola essere dati in affitto. Nei casi però in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il Consiglio comunale può ammettere la generalità degli abitanti del Comune a continuare il godimento in natura del prodotto de' suoi beni, ma deve formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso, ed obbligarlo al pagamento di un correspettivo.

Rispetto agli affittamenti, i Comuni debbono osservare le disposizioni dei Capi 1 e 2, titolo XI del Codice Civile sul contratto di locazione; a termini degli art. 1412 e 1420 del Codice medesimo, debbono fare per atto pubblico le affittanze eccedenti gli anni nove; le locazioni di stabili non possono stipularsi per un tempo eccedente gli anni trenta, salvo quelle di terreni gerbidi ed affatto incolti, che si fanno coll'obbligo di dissodarli e ridurli a coltura, le quali locazioni possono farsi per un tempo eccedente gli anni trenta, senza che però in verun caso possano eccedersi i cento anni; le locazioni, il cui valore complessivo e giustificato oltrepassa le lire 500, debbono farsi all'asta pubblica colle forme stabilite per i contratti dello Stato, a meno che il Prefetto ammetta la licitazione o la trattativa privata. Rispetto all'affittamento dei tagli di bosco, sono da osservarsi le leggi generali sull'amministrazione forestale.

175. — Le imposte che i Comuni sono autorizzati a stabilire quando i loro beni patrimoniali non diano rendita sofficiente all'uopo, sono: 1° i dazi comunali, da ri-

di beni, i condannati a pene correzionali od a particolari interdizioni mentre le scontano, i condannati per furto, frode od'attentato ai costumi.

184. — Il Consiglio provinciale si raduna nel capoluogo della Provincia. — Tutte le sue sessioni sono aperte e chiuse in nome del Re dal Prefetto, o da chi lo rappresenta. — Il Prefetto interviene alle sedute, vi esercita le funzioni di Commissario del Re, ha diritto di fare quelle osservazioni che crede opportune, ma non ha voce deliberativa; egli ha facoltà di sospendere e sciogliere l'adunanza, riferendone immediatamente al Ministro dell'interno.

Il Consiglio provinciale si riunisce di pien diritto in ogni anno il primo lunedì di settembre in sessione *ordinaria*. Può anche essere straordinariamente convocato dal Prefetto.

La durata ordinaria della Sessione è di 15 giorni; non può essere ridotta che di comune accordo del Consiglio e del Prefetto; può essere prorogata di otto giorni per decisione del Consiglio, ma non oltre senza l'assenso del Prefetto.

185. — Il Consiglio nomina fra' suoi membri a maggiorità assoluta di voti il Presidente, il Vice-presidente, il Segretario ed il Vice-segretario, che durano in carica tutto l'anno. Elegge pure fra' suoi membri i revisori del conto della Deputazione provinciale.

Il Consiglio non può deliberare in una prima convocazione se non interviene almeno la metà de' suoi membri; però, alla seconda convocazione, le deliberazioni sono valide, qualora v'intervenga un terzo dei Consiglieri.

Il Consiglio nomina la Deputazione provinciale incaricata di rappresentarlo nell'intervallo delle sue sessioni.

Esso delibera sovra: — 1° la creazione di stabilimenti pubblici provinciali; — 2° i contratti d'acquisto, le accettazioni di doni o lasciti; — 3° gli affari concernenti il patrimonio della Provincia, de' suoi circondari e degli stabibilimenti da essa amministrati, i contratti, le spese ed i progetti delle opere da compiersi nell'interesse dei medesimi; — 4° le azioni da intentare o sostenere in giudizio; — 5° le spese da farsi attorno agli edifizi diocesani a termini di legge; — 6° i sussidi da accordarsi ai consorzi ed ai Comuni per opere utili o necessarie, e per soccorrere ai bisogni dell'istruzione, e di stabilimenti pubblici; — 7° il bilancio delle entrate e delle spese, il conto consuntivo, ed il rendiconto di amministrazione della Deputazione provinciale; — 8° lo storno di fondi da una od altra categoria od articolo, e l'applicazione dei residui.

Il Consiglio provinciale esercita inoltre sugli Istituti di carità, di beneficenza, di culto, ed ogni altro servizio pubblico le attribuzioni che gli sono dalle leggi affidate.

È chiamato a dar parere: 1° sovra i cambiamenti proposti alla ciscoscrizione della Provincia, dei Circondari, dei Mandamenti e dei Comuni, e sulle designazioni dei capiluogo; — 2° sulle modificazioni da introdursi nella classificazione delle strade nazionali discorrenti nella Provincia; — 3° sulla direzione delle nuove strade consortili; — 4° sullo stabilimento dei consorzi; — 5° sullo stabilimento dei pedaggi che fossero invocati a favore di un Comune; — 6° sullo stabilimento o sulla soppressione di fiere o mercati, o sul cambiamento in modo permanente dell'epoca dei medesimi; — e generalmente sugli oggetti, riguardo ai quali il suo voto sia richiesto dalla legge, o domandato dal Prefetto.

186. — La Deputazione provinciale, che fa dirimpetto al Consiglio provinciale gli uffici che la Giunta municipale adempie verso il Consiglio comunale, è composta dal Prefetto che la convoca e la presiede, e dai membri eletti dal Consiglio a maggioranza assoluta di voti. — I suoi membri sono in numero di 8 nelle Province la cui popolazione eccede i 600/m. abitanti; di 6 in quelle di oltre 300/m.; e di quattro nelle altre. — Sono pure eletti membri supplenti in numero di 4 nelle Province eccedenti li 600/m. abitanti, e di 2 nelle altre.

Le funzioni della Deputazione provinciale consistono: nel rappresentare il Consiglio provinciale nell'intervallo delle sue riunioni, e nelle funzioni solenni; — provvedere alla esecuzione delle deliberazioni del Consiglio medesimo; — preparare il bilancio, rendendo annualmente il conto economico e morale della sua amministrazione, e facendo una esposizione sulle condizioni e sui bisogni della Provincia. Essa sottopone, inoltre, al Consiglio le proposte che crede utili alla Provincia; — assiste agli incanti e stipula i contratti che occorrono nell'interesse della Provincia; — spedisce i mandati entro i limiti del bilancio; — fa gli atti conservatorii dei diritti della Provincia e de' suoi Circondarii; — in caso di urgenza fa gli atti riservati al Consiglio; — esercita verso i Comuni le attribuzioni che le sono dalle leggi demandate. — Spetta al Prefetto, come Presidente della Deputazione provinciale, il rappresentare la Provincia in giudizio.

Non possono far parte della Deputazione provinciale: gli stipendiati dello Stato, della Provincia, dei Comuni e degli Istituti di carità, di beneficenza e di culto esistenti nella Provincia; — gli appaltatori d'opere che si esegui-

scono per conto della Provincia, dei Comuni o degli Istituti predetti, e coloro che anche indirettamente abbiano interesse nelle imprese relative; — gli ascendenti e discendenti, i fratelli, lo suocero ed il genero di un Deputato provinciale.

187. — Lo Stato esercita sulle Province quella stessa tutelare ingerenza che vedemmo di sopra essergli attribuita sui Comuni. — Sono quindi soggette all'approvazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato, le deliberazioni che vincolino i bilanci provinciali per più di cinque esercizi, e quelle relative alla creazione di stabilimenti pubblici a spese della Provincia.

Le altre deliberazioni sono trasmesse al Ministro dell'interno, al quale spetta di esaminare se siano regolari nella forma e non contrarie alle leggi. — Le deliberazioni stesse sono esecutorie, se il Ministro non le annulla nel termine di un mese. — In caso di annullamento di una deliberazione del Consiglio provinciale, il Prefetto lo convoca immediatamente in adunanza straordinaria per ricevere comunicazione del decreto di annullamento. — Sui richiami del Consiglio provinciale contro il provvedimento del Ministro, è statuito dal Re previo il parere del Consiglio di Stato.

188. — Tali sono i principii organici sui quali riposa l'amministrazione locale; tali le regole, giusta le quali procedono le varie rappresentanze comunali e provinciali.

Ci asteniamo dallo entrare nella disamina delle più minute particolarità concernenti questo subbietto, giudicando le sovraespresse nozioni sufficientissime allo svolgimento del relativo paragrafo nel Programma scolastico.

CAPO III.

Degli agenti ed offiziali amministrativi — Varie classi di agenti od offiziali — Degli stipendi e delle pensioni — Doveri e diritti degli offiziali pubblici.

§ 1.

Degli Agenti ed Offiziali amministrativi.

189. — Gli *Agenti*, *Offiziali*, *Funzionari* ed *Impiegati* pubblici sono, nel più lato senso, gli strumenti della macchina amministrativa, ed i dispensatori della forza sociale.

Nobilissimo è l'incarico attribuito loro dalla legge, di cui sono i ministri. — Per mezzo loro è renduta la giustizia, propagata l'istruzione, guarentita la sicurezza; le imposte sono per opera loro percepite, è amministrata la pubblica ricchezza, mantenuta e difesa la dignità, la libertà, l'ordine e la grandezza dello Stato. Come una vasta rete, i pubblici funzionari si tendono su tutte le parti del territorio, e rappresentano in tutti gli stadi della società la potenza

suprema, che la regge e mantiene. Nelle loro mani, nella intelligenza, nella rettitudine e nell'attività di cui sanno far prova, riposano i più cari interessi della nazione, e da loro dipende il suo progresso e miglioramento o la sua decadenza e rovina.

In correspettivo di questa capitale importanza delle loro funzioni, la sollecitudine dei nostri legislatori e dei fondatori del Regno d'Italia si è sempre attivamente preoccupata della necessità di dare ai pubblici funzionari una posizione tranquilla, agiata e sicura. I loro onorari furono da leggi recenti aumentati, onde metterli in armonia col ribasso subito dal valore monetario e col conseguente aumento dei prezzi della vita; fu organizzato un regolare sistema di pensioni, onde provvedere alla loro vecchiezza ed alle sorti della loro famiglia; vennero infine circondati di tutti quei segni esteriori di onoranza e di decoro, che tanto contribuiscono ad attirare il rispetto e l'estimazione delle moltitudini.

§ 2.

Varie classi di Agenti ed Offiziali.

190. — In due generalissime classi ripartonsi i pubblici funzionari, a seconda che sono addetti a *servizi amministrativi*, od a *servizi non appartenenti all'amministrazione propriamente detta.*

Cominciando da questi ultimi, si suddividono in cinque differenti categorie, cioè:

1° Il *Clero*, che comprende i vari ordini del sacerdozio

così secolare come regolare, consacrati al servizio della Chiesa cattolica; non che i Ministri dei culti tollerati;

2° La *Magistratura*, che si compone di una Corte suprema di Cassazione; delle Corti d'Appello; dei Tribunali di prima cognizione; dei giudici mandamentali; dei Tribunali di commercio; degli ufficiali del pubblico Ministero; e degli impiegati dipendenti da questi differenti magistrati;

3° L'*Insegnamento*, che è amministrato da un Consiglio superiore di pubblica istruzione; dal Corpo insegnante nelle varie Università, nei Licei, nei Ginnasi, negli Istituti tecnici, nelle Scuole tecniche, nelle Scuole elementari, e nei vari stabilimenti d'istruzione speciale; oltre ad un numeroso corpo di Provveditori, Ispettori, Rettori, Presidi ed impiegati inferiori;

4° Il *Corpo diplomatico*, formato da ambasciatori e ministri plenipotenziàri, segretari di legazione, consoli, cancellieri, dragomanni ed interpreti, residenti all'estero;

5° L'*Esercito* e la *Flotta*, con la rispettiva loro gerarchia, della quale a noi non incombe il favellare.

191. — Gli Impiegati propriamente amministrativi si ripartono in tre distinti rami, cioè:

1° *Amministrazione comunale* e *provinciale*, che è affidata ai prefetti, vice-prefetti, consiglieri di prefettura, sindaci, questori ed assessori di pubblica sicurezza e loro agenti subalterni;

2° *Lavori pubblici*, eseguiti dal Corpo del Genio civile e dagli ingegneri di miniere;

3° *Servizio finanziario*, che, a volta sua, si suddivide in altrettante ramificazioni quante sono le forme delle pubbliche entrate, e segnatamente in quelle del Demanio, del

Bollo e Registro, delle Contribuzioni dirette, delle Dogane, delle Poste ecc.

§ 3.

Regole per l'ammissione e la promozione degli Impiegati.

192. — Tutti i cittadini, secondo l'articolo 24 dello Statuto fondamentale, sono ammissibili alle cariche civili e militari. — È questa una legittima conseguenza del principio dell'eguaglianza di diritto esistente fra tutti i cittadini. — Ma, attesa l'intrinseca disparità di fatto che pure esiste fra loro, nè essendo in essi pari le cognizioni, nè le attitudini, la legge quindi non offende punto l'accennato principio allorchè determina le condizioni di età, di capacità e di servigi per conseguire un impiego. L'abolizione degli antichi privilegi feudali e della turpe venalità degli uffici ha fatto sì che nessun impiego è oggimai più ereditario nè trasmissibile a prezzo di denaro.

Le speciali condizioni alle quali la legge sottopone l'ammissione alle pubbliche cariche, variano a seconda dei diversi rami d'amministrazione, cui esse appartengono. Riferiremo qui quelle d'un ordine più generale.

Primieramente la legge suole richiedere il compimento d'una certa età, che varia giusta la natura degli impieghi. I candidati i quali aspirano ai posti inferiori per innalzarsi quindi ai gradi superiori, devono essere ancora in quel periodo della vita in cui l'istruzione si acquista ancora agevolmente, ed in cui lo spirito si piega e si modifica senza

fatica in una speciale direzione. D'altra parte, le funzioni che esigono il vigore fisico e che comportano un attivo servizio, non debbono essere conferite nell'età in cui le forze sono esposte a declinare prossimamente.

Nella maggior parte degli impieghi, la qualità d'Italiano è imperiosamente richiesta. È giusto, infatti, che gli emolumenti pagati dallo Stato siano attribuiti a coloro che partecipano ai pubblici gravami e che hanno gli affetti e gli interessi stessi del paese che sono chiamati a servire. A questa regola però si può fare eccezione in certi casi speciali. Nulla toglie, per esempio, che ad un insigne scienziato straniero sieno affidate cariche nell'insegnamento. Oltre la qualità di Italiano, gli aspiranti agli impieghi devono possedere la pienezza dei loro diritti civili.

La probità, i buoni costumi, la rettitudine del carattere sono essenzialissime qualità del pubblico impiegato. Chiunque aspira a questo onorevole titolo dee provare di esserne degno. Molti regolamenti esprimono questa obbligazione, la suppongono tutti. Sebbene sia altamente desiderabile che tutti i funzionari che servono lo Stato nutriscano, sui principii fondamentali e sulle instituzioni che governano il paese, opinioni conformi allo spirito da cui le instituzioni medesime sono animate, sarebbe pur nondimeno una odiosa inquisizione la ricerca che il Governo si permettesse di fare intorno alla coscienza ed al foro interno de' suoi impiegati, purchè questi adempiano con religiosa esattezza e fedeltà i loro ufficiali doveri. Questa regola deve essere rigorosamente osservata in tempi ordinari. Quando però il potere non è ancora regolarmente rassodato, quando i partiti sono ancora in armi, ed il paese versa in tempi procellosi ed anormali, sarebbe imprudente e pericoloso il conferire a mani nemiche

una parte qualunque della pubblica autorità. Ed eziandio in tempi di calma, importa assaissimo la considerazione delle opinioni nel conferimento di certe dignità essenzialmente politiche, i cui titolari devono riprodurre fedelmente e senza la minima alterazione il pensiero, le tendenze e lo spirito del Governo. Sarebbe veramente assurdo lo spingere la tolleranza delle opinioni fino al nominare od al mantenere in ufficio, per esempio, Prefetti o Sindaci manifestamente ligi a dottrine retrive o sovversive dello Stato.

193. — Ma le accennate condizioni d'età, di stato civile, di privata moralità non costituiscono che un'attitudine comune e, per così dire, *potenziale*, e non possono conferire alcun titolo, se elle non trovano un complemento necessario in un complesso di guarentigie più speciali e più dirette. Per poter gerire le pubbliche funzioni occorre un corredo di cognizioni tecniche peculiari ad ogni sorta di servizio, cognizioni che neppure l'uomo il più abile e capace può acquistare di sbalzo. Gli amministratori non si improvvisano, ed un lungo tirocinio è necessario prima che possano vantarsi di poter adempiere lodevolmente ai loro doveri. I diversi provvedimenti presi dalle leggi e dai regolamenti onde ottenere questo fine, costituiscono ciò che possiamo chiamare il *noviziato* dei pubblici servizi; noviziato le cui forme e condizioni sono numerose e svariate.

In molti servizi, lo Stato si contenta di subordinare l'ammissione dei giovani aspiranti sia ad un *concorso*, sia ad un *esame*, sia alla produzione di *titoli* e *diplomi*. In altri sottopone i candidati ad un periodo di *soprannumerariato* o *volontariato* cumulativamente o disgiuntamente con le condizioni dell'esame e del concorso. In altri finalmente, lo Stato adotta, fin dalla prima loro gioventù, i soggetti che

si mostrano degni della sua fiducia, e dà loro in speciali scuole ed instituti l'istruzione necessaria. Tali sono le scuole militari e navali; tali le scuole d'ingegneri di miniere; tali eziandio, in un certo grado e senso, gli Istituti tecnici, i cui alunni possono, a termini di legge, aspirare ai particolari rami di pubblici servizi.

194. — Fatto il noviziato, entrato in carriera, l'Impiegato aspira ed ha diritto di aspirare agli impieghi gerarchicamente superiori appartenenti allo stesso ramo di servizio. L'avanzamento, la promozione dev'essere la legge comune, e la nomina di uomini nuovi e stranieri all'amministrazione nei posti più lucrosi e più onorifici non deve formare che l'eccezione. È questa una regola altrettanto salutare ed equa, quanto pur troppo violata sovente. Si è mercè della medesima che lo Stato può assicurarsi servitori abili e sperimentati, dei quali lo zelo è destato e l'ambizione mantenuta. E, d'altronde, la guarentigia di un miglioramento futuro offerto ai funzionari, è il ben dovuto compenso della mediocrità delle rimunerazioni accordate loro dallo Stato.

In due modi diversi può ottenersi la promozione: o per *anzianità*, che conferisce titolo semplicemente in virtù della sola data dell'ingresso in funzioni; o per *merito*, che interroga i bisogni pubblici e l'abilità dell'impiegato. Talora questi due sistemi si combinano in un regime misto, il quale non considera la durata dei servizi se non se quando al merito vada congiunta.

Nell'esercito e nella marineria, molti impieghi non sono dati che all'anzianità, privilegio giustamente attribuito ad una carriera nella quale non si entra liberamente, ed in cui equità voleva che doveri spesso onerosi fossero renduti meno pesanti dalla prospettiva di un avvenire assi-

curato. Ma a questo sistema di promozione dovevansi porre razionali limiti che tendessero a correggere ciò che inesso è di troppo cieco e brutale; e così la legge di anzianità non comincia che in quei gradi nei quali l'attitudine dei titolari è già accertata da un' anteriore scelta discrezionaria, e si ferma del pari agli impieghi superiori che importano una risponsabilità troppo grande perchè l'esperienza e la pratica bastino a sostenerla. Sonvi eziandio certi uffici nei quali l'anzianità attribuisce solo il grado o la classe, cioè un vantaggio che aumenta unicamente l' onore od il salario della funzione già accordata per scelta o per merito.

La gerarchia amministrativa si compone di *gradi* e di *classi*. Il grado indica più specialmente un titolo od una funzione particolare; la classe, una serie fra coloro che occupano questa funzione. La moltiplicità, spesso soverchia, di queste divisioni fornisce un mezzo di accordare più frequentemente qualche ricompensa e di tenere quindi lo zelo più costantemente svegliato. La classe è qualche volta annessa alla persona, più spesso alla residenza. Salvo rarissime eccezioni, delle quali la sola opportunità politica e civile può star giudice, qualsiasi nomina deve essere fatta nella classe e nel grado immediatamente inferiore; e fra i titolari dello stesso grado, l' anzianità deve prevalere, a merito eguale.

Auguriamo che si faccia, nel nostro paese, una buona legge generale sull' ammissione e sull' avanzamento degli impiegati, e sopratutto che questa legge venga rigorosamente osservata. Quando si saranno persuasi i giovani che, per ottenere un ufficio pubblico, non è buona strada lo assediare i Ministeri o il ricorrere a raccomandazioni; quando saranno convinti che non giova tampoco l'impu-

gnare la penna del giornalista o blaterare di politica nelle botteghe da caffè; quando si sarà fatto chiaro che nemmeno il suffragio degli elettori e la qualità di Deputato al Parlamento è mezzo opportuno per innalzarsi a posizioni amministrative largamente retribuite; ma che invece, per essere ammessi alle pubbliche funzioni, si richiedono meriti reali, studi assidui e condotta esemplare, e che, per essere promossi a gradi superiori, fa d'uopo avere con onore percorso l'inferiore carriera, il Governo sarà allora liberato dalla noia delle infinite istanze e delle insistenti sollecitazioni; il paese sarà servito da uomini degni ed onorandi; la schiera degli onesti impiegati non sarà del continuo minacciata dall'incubo dell'impreveduto, che le tronca i nervi e le toglie i nove decimi della sua potenza utile di lavoro; e, finalmente, la pubblica moralità avrà fatto un immenso progresso.

Crediamo di non andare errati affermando che ogni uomo mediocremente esperto delle pubbliche cose riconoscerà con noi essere questo uno dei più importanti problemi onde possano preoccuparsi i legislatori e gli uomini di Stato, ed una delle riforme più praticamente utili e più altamente riclamate dall'interesse della società.

§ 4.

Dei doveri degli Impiegati.

195. — In quattro grandi categorie si classificano i doveri dei pubblici funzionari, a seconda che si riferiscono: 1 alle relazioni loro con lo Stato; 2° a quelle verso il

pubblico; 3° a quelle coi loro colleghi; 4° alla loro vita privata.

a) *Doveri verso lo Stato.* — L'Impiegato è, nella sfera delle sue attribuzioni, il rappresentante dell'autorità sovrana, che lo ha nominato. L'entrata in ufficio deve essere preceduta, a seconda della natura speciale dell'impiego, o dalla prestazione di un giuramento, o da un ricevimento od insediamento officiale, o dal deposito di una cauzione, o da varie di queste formalità cumulativamente.

Il giuramento si richiede per gli impieghi che conferiscono un'autorità diretta od un' azione sul pubblico; e certo questo solenne legame di onore e di coscienza è il più onorevole ed efficace vincolo per colui che viene insignito d'una parte della pubblica potestà e che ne sarà ministro appo i suoi concittadini. Appunto però perch' esso è il più augusto ed il più nobile dei pegni, non conviene abusarne: un magistrato, che deve amministrare la giustizia, un soldato che deve difendere le nazionali bandiere, utilmente lo prestano; un commesso, un impiegato inferiore può essere esonerato dal darlo. Sventuratamente, del resto, l'esperienza delle rivoluzioni prova che il giuramento politico è spesso un'arma pericolosa ed inefficace; e fu detto, non senza ragione, essere troppo sovente il medesimo una umiliazione imposta dal partito vincitore alla fazione vinta.

In molti casi è conveniente che un officiale insediamento consacri il nuovo titolare di un impiego, siccome quello che contribuisce a cattivare a quest' ultimo il rispetto e ad infondergli un più vivo e profondo sentimento de' suoi doveri. Si è perciò che i magistrati sono riconosciuti dai loro colleghi in udienza solenne, gli ufficiali delle mi-

lizie dal loro corpo in armi, i dottori collegiati delle università dal corpo insegnante.

La cauzione è obbligatoria per tutti gli impieghi che comportano una contabilità pecuniaria, come le tesorerie, le esattorie, le conservatorie d'ipoteche. Essa è un'arra materiale che serve di complemento alle garanzie morali che ha diritto e dovere di esigere una prudente amministrazione.

196. — Compite queste formalità, quando è il caso di eseguirle, il contratto che si è formato tra lo Stato ed il funzionario comincia ad avere esecuzione. Le condizioni di questo contratto risultano dalle leggi, dai regolamenti, dalle consuetudini; ma il principio fondamentale da cui tutte sono essenzialmente inspirate, si è che gli impieghi sono stabiliti nell'interesse, non già di coloro che li occupano, ma bensì del pubblico e dello Stato. Si è da questo capitale principio che emanano i doveri dell'impiegato, che ora tenteremo riepilogare.

Qualunque impiego suppone un ufficio da adempiere. — La civiltà odierna e la legge non ammettono più l'esistenza di quelle funzioni parassitiche, il cui solo scopo era di mascherare, sotto l'apparenza di un servizio pubblico, gli immeritati favori onde un Governo corrotto e corruttore circondava gli ozi di alcuni privilegiati o di indegni prestatori di disonesti servizi. I cessati Governi dell'Italia, segnatamente della Meridionale, si servirono pur troppo sovente di quêsto strumento, per radicare in una ignobile turba di seidi e di clienti la loro mala amministrazione ;ed i guasti morali e sociali che un tale sistema ha prodotto, faranno piangere, ahimè, lungamente ancora la nazione. Ma le sinecure sono incompatibili con un regime

politico che non tien conto se non de' servizi realmente resi al paese.

197. — Conseguenza di questo stesso principio si è l'obbligo, che al funzionario incumbe, di adempiere personalmente ai doveri del suo posto. La fiducia dello Stato, che lo nominava, non è suscettibile di delegazione; e se l'impiegato può, in certe circostanze particolari, e per certe cure accessorie, ricorrere all'aiuto di mani subalterne, non ha però mai il diritto di sostituire un terzo, senza veste pubblica e senza officiale carattere. Indi è che le leggi ed i regolamenti statuiscono che, in caso d'assenza o d'impedimento, il titolare d'un ufficio sarà surrogato da altri agenti, creati appunto in vista di siffatti casi accidentali, sotto il nome di supplenti e di aggiunti, o da colleghi dello stesso servizio, a tal uopo designati.

La residenza nel luogo dove le funzioni devono essere esercitate, non è che un corollario del dovere poc'anzi indicato; nè potrebbe, in buona amministrazione, considerarsi come indifferente cosa che l'impiegato adempisse, e fosse pure eccellentemente, i suoi uffici lungi dalla sede del suo impiego.

198. — L'assiduità, l'esattezza, la regolarità sono i caratteri necessari del buon impiegato. — Sarebbe difficile definire astrattamente le qualità che costituiscono l'impiegato assiduo, esatto e regolare; ma un occhio discretamente sperimentato nell'osservazione degli uffici amministrativi riesce in brev'ora a distinguere i funzionari che le possiedono da quelli che ne difettano. L'ufficiale che ogni giorno ad ora designata occupa il suo scanno; che vuole veder regnare un ordine rigoroso nelle sue carte; che non spreca inutilmente il suo tempo in vani discorsi; che si astiene

dal disturbare i colleghi, perchè non vuole essere disturbato a sua volta; che non si dedica a letture o ad occupazioni estranee alle sue funzioni, mostra a chiare note di amare il proprio ufficio e di servire con coscienza la nazione.

Una legge, inspirata in generale a principii giusti, sebbene per avventura difettosa in alcune sue particolari disposizioni che non è qui il luogo di esaminare, ha fatto scomparire un abuso che, massime nelle parti più meridionali d'Italia, aveva assunto proporzioni enormi, inconciliabili coi doveri di esattezza, d'assiduità e di residenza che abbiamo or ora enumerati: vogliamo parlare del cumulo degli impieghi. Vedevansi sovente, nelle province napoletane, tre o quattro od anche più impieghi differenti attribuiti ad una sola persona. Erasi adottato, dicesi, questo infelice espediente per compensare i funzionari della soverchia tenuità degli stipendi annessi a ciascuna funzione; e così si avevano impiegati che facevano malissimo il loro dovere. Gli impiegati devono essere sufficientemente retribuiti; ma il Governo ed il paese hanno diritto di esigere che alle funzioni loro dedichino tutto il tempo, tutta l'attività utile di cui sono capaci. — Il cumulo è permesso solamente nelle carriere scientifiche e letterarie, a cagione della specialità di alcuni studi famigliari solo ad un picciol numero d'uomini eminenti, non che a motivo della facilità maggiore di far procedere parallelamente lavori analoghi i quali sovente, lungi dallo escludersi, si prestano vicendevole soccorso.

199. — L'arco sempre teso si rompe, e le diuturne fatiche del gabinetto riclamano talvolta un periodo di riposo, onde lo spirito ed il fisico possano ritemperarsi a nuovi

lavori. — A ciò si provvede mediante le vacanze ed i congedi. Le vacanze sono accordate nei servizi che possono senza pregiudizio ricevere una temporanea interruzione, e che esigono sempre l'applicazione d'una mente libera ed attiva. Ciò si verifica segnatamente nel pubblico insegnamento e nella magistratura. Negli altri servizi più propriamente amministrativi, nei quali una periodica interruzione sarebbe inconciliabile con le esigenze del servizio, vi si provvede con espressi congedi.

200. — Oltre alla ordinaria e comune rettitudine che distingue ogni uomo dabbene ed onesto, l'impiegato pubblico deve possedere in grado eminente tre qualità morali, cioè la probità, l'obbedienza e la discrezione.

La probità del funzionario non consiste unicamente nel rispettare, come ogni virtuoso cittadino, la proprietà altrui, ma eziandio nel non cercare giammai nelle proprie funzioni alcun privato vantaggio, nel non usare nel proprio profitto del potere ch' esse conferiscono, nell'opporre energica ed inflessibile resistenza a qualunque ingiusta influenza, nell'essere imparziali senza distinzione di persone. Indi è che non solo il Codice penale colpisce di severe sanzioni gli abusi che dai funzionari si commettono contro l'esercizio dei diritti politici dei cittadini, contro la libertà individuale, contro i detenuti, e quelli anche più gravi a causa di prevaricazione, di sottrazione, di concussione, di abuso di autorità, di traffichi incompatibili con la qualità d'impiegato, ma punisce ancora l'officiale che non impedisce i reati ch'egli era tenuto a prevenire o reprimere. Al giudice è proibito di comprare beni che si vendono all'udienza del suo tribunale; egli è, del pari, obbligato a ricusarsi ogniqualvolta le sue relazioni con una delle parti possano

far dubitare della libertà del suo giudizio. Così pure i consoli, preposti alla sorveglianza e protezione dei commercianti loro concittadini, devono astenersi dal fare il traffico. Gravissime punizioni sono minacciate agli impiegati postali ed a quelli dei telegrafi, che abusassero della loro posizione a danno della pubblica fede. Se non vi ha piaga politica che disonori maggiormente un paese che la corruzione amministrativa, non mai troppo severo sarà per ciò appunto il rigore dei provvedimenti destinati ad impedirla od a reprimerla.

Non meno della incorrotta rettitudine, è necessaria all'impiegato la virtù dell'obbedienza gerarchica, senza cui riesce impossibile la regolarità ed il buon andamento dell'amministrazione. Il grado però a cui questa obbedienza debbe elevarsi, varia a seconda delle differenti funzioni: il magistrato è indipendente, gli si può prescrivere l'esattezza, non già un' opinione od un giudizio. Il professore deve ossequio alle autorità scolastiche, ma non interroga che la sua scienza e coscienza nello svolgimento delle dottrine. L'impiegato propriamente amministrativo deve eseguire testualmente gli ordini de'suoi superiori, nell'esercizio delle proprie funzioni. L'obbedienza del militare è, in tutti i casi, assoluta e completa. A tutti i funzionari poi è accordato il diritto di rappresentazione e di rimostranza, poichè la loro obbedienza non è mai cieca e superstiziosa come quella dei frati in un convento. Il loro dovere non va mai sino a violare la legge, solo perchè un superiore lo ordini.

Una delle più essenziali qualità del funzionario pubblico è la discrezione. Si coprirebbe di onta il magistrato che rivelasse le opinioni manifestatesi nella deliberazione giudiziale. Il diplomatico che abusasse de' segreti a lui affidati,

potrebbe compromettere l'onore del proprio paese e talvolta la sorte del mondo. E, lasciando anche in disparte questi esempi eccezionali, non v'ha ramo alcuno della pubblica amministrazione in cui la discrezione non sia necessaria. Nulla v'ha che sia più tristamente efficace a screditare l'autorità ed a ferire nelle sue radici l'ordine pubblico, che il veder rivelati dagli impiegati inferiori gli ordini trasmessi loro dai propri capi; e queste infrazioni alle leggi del servizio non dovrebbero giammai andare (come pur troppo si videro sovente) impunite.

201. — *b*) *Doveri verso il pubblico.* — La maggior parte dei pubblici impieghi stabiliscono tra i loro titolari ed i cittadini un ordine di relazioni dirette ed immediate. La polizia, la percezione delle pubbliche entrate, l'esercizio delle regie privative, la posta delle lettere, il servizio telegrafico creano un giornaliero contatto fra il pubblico e gli agenti governativi. L'urbanità congiunta alla fermezza, l'equità e lo spirito di conciliazione devono sempre presiedere a questi rapporti, nei quali l'impiegato non deve dimenticare giammai che, se non riceve direttamente dal privato cittadino un salario, si è però il pubblico che lo paga e ch'egli è incaricato di servire. Non è raro vedere ufficiali (e sono per lo più negli infimi gradi e fra i più inetti) i quali credono acquistarsi maggiore rispetto e quasi un'aureola d'importanza, assumendo modi e portamenti altieri e sprezzanti. Essi non sanno che non v'ha cosa che tanto concilii l'osservanza e l'estimazione quanto le maniere garbate e gentili.

Allo stess'ordine di doveri si riferisce l'uniforme officiale che parecchie classi d'impiegati sono obbligati a portare. L'uniforme ha, riguardo ad alcuni, per oggetto d'inspirare al pubblico il rispetto e d'inculcare ai subal-

terni l'idea della dipendenza; riguardo ad altri, tende a destare fiducia nei cittadini ed a designar loro con un indizio apparente il rappresentante della pubblica autorità.

202. — c) *Doveri degl'Impiegati fra loro.* — Semplici e chiari sono i precetti che presiedono ai reciproci rapporti dei funzionari. L'ordine gerarchico determina i loro doveri, quando sono addetti allo stesso servizio. Obbedienza e disciplina nei subalterni, energia ed urbanità nei superiori. I primi devono, in ogni circostanza, cedere il passo ai secondi, e l'ultimo nominato a quelli che lo hanno preceduto nella carriera. In quanto ai rapporti fra impiegati d'ordine diverso, prevale il principio dell'indipendenza di ogni servizio. L'ordine di precedenza ed il relativo cerimoniale sono determinati da appositi decreti: e siffatte materie, come quella dell'uniforme, sono ben altrimenti importanti di quello che a prima giunta apparisca. Oltre alla pura etichetta esterna, esse importano una reale influenza sul regolare andamento dei poteri amministrativi.

203. — d) *Doveri degli impiegati nella vita privata.* — L'onesto cittadino ha diritto di considerare sacro ed inviolabile l'asilo della sua famiglia; alle porte del privato domicilio si ferma l'occhio inquisitorio della legge. A questo privilegio partecipano naturalmente, come tutti gli altri cittadini, anche gli impiegati; ma la loro associazione al pubblico potere li sottopone a doveri che si estendono anche al di là delle funzioni loro amministrative. Il Governo infatti ha un supremo interesse ed un innegabile diritto di esigere dai suoi rappresentanti una irriprovevole condotta ed un esemplare diportamento. Il buon servizio d'un funzionario dipende inoltre, assai più che non apparisca, dalla regolarità della sua vita privata. In molti casi, la sicurezza degli interessi

pubblici al contabile affidati si collega con lo stato de'suoi domestici affari. Gli ufficiali dell'esercito non possono ammogliarsi senza il permesso del Ministero della guerra, al quale devono aver fatto constare dei mezzi di mantenere una famiglia.

Abbiamo già accennato di sopra i principii che devono informare la condotta politica dell'impiegato. Libero nelle proprie opinioni, egli è posto però da' suoi rapporti di stipendiato in una assai delicata condizione verso il Governo, cui non potrebbe contemporaneamente servire e combattere. Non gli è certo vietato (checchè siasi detto in contrario) il diritto di scrivere e di pubblicare le sue opinioni; ma si è solamente come cittadino e non come funzionario pubblico, che deve egli adoperare in tal caso la penna. Indi è che dee conservare un'assoluta discrezione riguardo agli ordini che gli sono trasmessi ed alle sue relazioni amministrative; nè deve giammai entrare in polemiche riguardanti il suo servizio.

Il pubblico officiale è elettore amministrativo e politico. Davanti all'urna elettorale, la legge, che ha consacrato il secreto del voto, lascia all'impiegato la piena indipendenza del suo suffragio. Sarebbe un brutale attentato alla libertà della coscienza ed un manifesto abuso di potere che commetterebbe il Governo, se si permettesse di violentare il voto de'suoi dipendenti; i quali non hanno punto, perchè tali, rinunziato ai più preziosi diritti dei cittadini.

204. — Le molteplici obbligazioni che abbiamo enumerate, hanno per sanzione, nell'ordine morale, il sentimento del dovere, e, nell'ordine disciplinare, le pene amministrative.

Accennammo già di sopra di quanta importanza sia nel-

l'uomo pubblico l'amore del proprio dovere e delle sue funzioni. Senza questo elemento morale, l'amministrazione si sfascierebbe, perdendo il solo vincolo efficace che possa tenerla riunita. Indarno si farebbe assegnamento sulla severità delle punizioni e sull'autorità dei capi: quando l'impiegato pubblico non fosse animato dal delicato senso della propria dignità e dal nobile desiderio del bene operare, cesserebbe infallantemente di cattivarsi il rispetto dei cittadini, e nulla lo tratterrebbe dal cedere alla frequente tentazione d'infrangere i propri doveri. Ma questa forza potente, questo virtuoso sentimento non si svolgono in tutta la loro pienezza, se non in coloro che hanno ottenuto col lavoro e col sudore della loro fronte le funzioni onde sono insigniti. Per legge di natura, noi non amiamo se non ciò che ne ha costato qualche fatica. Gli ufficiali che al gratuito favore ed alla cieca protezione debbono il loro innalzamento, raro è che tengano nel dovuto conto le obbligazioni del loro impiego; precisamente come fa il fortunato giuocatore che spreca e disperde in brev' ora le somme che la sorte gli ha prodigate sedendo davanti all'immorale tavoliere. Vi ha quindi una continua e necessaria relazione e corrispondenza tra un regime bene ordinato e regolare e la retta condotta dei suoi funzionari; e, per una felice necessità, l'interesse del servizio è sempre concorde con quello degli impiegati.

Sventuratamente però la legge morale non esercita ognora il suo impero. La legge pur troppo è talora violata, conculcati sono talvolta i doveri del pubblico ufficiale, e non solo l'amministrazione ma la società civile tutta intera sarebbero messe in grave pericolo se non vi fossero effettive sanzioni penali per reprimere gli abusi, richiamare al retto sentiero i colpevoli ed inspirare a tutti un salutare ritegno.

Le pene variano a seconda delle colpe e della posizione speciale del reo. Le une sono puramente morali: consistono nelle ammonizioni, nelle censure, nei rimproveri. Le altre colpiscono il funzionario nella sua posizione e ne' suoi emolumenti: il colpevole può quindi essere privato di gratificazioni, escluso dalle promozioni, condannato a discendere di classe o di grado, sospeso con perdita di stipendio, destituito. Sonvi speciali categorie d'impieghi, i cui titolari godono particolari guarentigie e privilegi per rispetto ai modi ed alle forme con le quali deve l'autorità superiore procedere nell'applicare le punizioni. Citeremo i membri del corpo universitario, i quali non possono venir rimossi dal loro ufficio senza un regolare processo davanti al Consiglio superiore della pubblica istruzione. Ciò richiedeva la dignità della scienza, ciò imponeva la necessità di ovviare il pericolo di animosità private onde potevano essere vittime gli insegnanti che dalla cattedra svolgessero dottrine per avventura poco accette a questo o quel depositario del potere esecutivo.

Se il timore delle pene è una remora ed un vincolo, la speranza delle ricompense deve, dal canto suo, servire di nobile e degno eccitamento. La certezza che il Governo non procederà nelle promozioni senza osservare le regole della più pura e rigorosa giustizia, è già un ottimo elemento di azione morale. Ma ad essa bisogna aggiungere il conferimento di speciali distinzioni e rimunerazioni; ed, a questo proposito, confesseremo che il moderno sistema amministrativo lascia molto a desiderare. Le ricompense sono troppo poco numerose in genere ed in specie, soverchiamente moltiplicate riguardo agli individui, poco graduate e troppo arbitrariamente conferite. Le decorazioni,

oltrecchè vengono spesso prodigate senza discernimento, perdendo così gran parte della loro efficacia, sono date troppo sovente alle sollecitazioni ed agli impegni, piuttostochè al vero merito ed al valore reale. Se la croce del merito civile di Savoia ha conservato fra noi il prestigio che hanno in parte perduto tante altre distinzioni onorifiche, ciò è dovuto alla ristrettezza del numero di coloro che ne sono insigniti ed alle forme rigorose e tutelari che presiedono al suo conferimento.

§ 5.

Dei diritti degli Impiegati.

205. — Sebbene, confondendo in una stessa condanna i buoni coi cattivi funzionari, una voce siasi testè udita, nel paese nostro, a profferir parole ingiuriose a questa classe di cittadini, giungendo persino a dichiarare altamente ch'essi *non hanno diritti*, noi crediamo pur nondimeno di affermare, cosa che non ha invero bisogno di prova, dicendo che diritti essi hanno precisamente perchè hanno doveri. Non avrebbero diritti per certo, se con tal nome s'indicassero prerogative e privilegi che esercitar si potessero a scapito del pubblico interesse; ma quelli che ad essi sono attribuiti tendono invece precisamente a questo guarentire e tutelare, come prova il fatto, dall'esperienza tante volte dimostrato, delle pessime conseguenze che a danno dello Stato derivano dallo averli violati.

A quattro principali capi questi diritti si riferiscono, cioè: alla stabilità dell'impiego, alla protezione dell'impiegato

nell'esercizio delle sue funzioni, al di lui stipendio ed alla pensione.

206. — *a*) *Stabilità dell'Impiego.* — Lo Stato (fu detto a sostegno dell'opinione enunciata apprincipio di questo §) è un padrone che, avendo un certo numero di servitori, può quandochessia licenziarne quei tanti che più non gli occorrono, dando loro tutt'al più una gratificazione a compenso del rinvio. — Noi respingiamo con tutta la forza d'una convinzione profondamente sentita una tale dottrina; e non esitiamo un istante a dichiararla manifestamente sovversiva d'ogni ordine amministrativo e sociale.

Lasciamo di rilevare lo sfregio che si fa ad un tempo allo Stato ed a' suoi funzionari, qualificando quello un volgare padrone e questi altrettanti mercenari servitori. La grossolana offesa non giunge sino all'altezza del disprezzo di chiunque senta degnamente di sè. Il giorno in cui il Governo prendeva a suo servizio un ufficiale, stringevasi fra loro un contratto, che non è lecito ad alcuna delle due parti l'infrangere senza legittimi e gravi motivi. Quel principio medesimo che impone al potere di rispettare religiosamente la proprietà privata, sotto pena di compromettere la conservazione stessa del civile consorzio, o che lo obbliga al rigoroso adempimento de' suoi impegni pecuniari, sotto pena di trarre a rovina il suo credito, gli fa una legge di non violare le legittime aspettative del suo funzionario, sotto pena di produrre in lui un funesto scoraggiamento e di rompere tutte le più preziose molle della sua attività. Non ci si pensa forse abbastanza in questi momenti di transizione: ma la sicurezza delle posizioni acquistate non è punto meno necessaria al bene del civile consorzio che la sicurezza dei beni materiali. E l'una e l'altra non

sono solamente minacciate ed offese dagli abusi diretti di potere che tendono a manometterle espressamente e di deliberato proposito, ma eziandio da quel perpetuo succedersi di nuove leggi, di novelli sistemi amministrativi, che sposta dolorosamente da una sfera in un'altra gli impiegati, e che lascia sempre sospesa sul capo loro la spada di Damocle di un nuovo ordine di cose a cui non sono preparati, e nel quale temono un attentato ai loro più sacri diritti. Questa mutabilità è giunta pur troppo a tal segno, che ben può ripetersi ciò che il divino Poeta diceva:

a mezzo novembre
Non giunge quel che tu d'ottobre fili.

Gran ventura se un dì (e l'auguriamo vicino) ci persuaderemo finalmente che la società non vive di perenne instabilità, che progresso non è sinonimo di cangiamento, e che lo spirito di conservazione non è il nemico ma anzi l'intimo compagno e la condizione necessaria dello spirito di perfezionamento!

Dicendo che la posizione dell'onesto impiegato dev'essere rispettata, non intendiamo pur tuttavolta invocare pei funzionari dell'ordine amministrativo una assoluta inamovibilità siccome quella onde fruiscono i magistrati dell'ordine giudiziario, e nettampoco una inamovibilità relativa come quella di cui godono i membri dell'alto insegnamento. Per quanto il diritto di revoca e di destituzione senza condizioni e senza controllo possa talora venire esercitato con passione o con leggerezza, noi crediamo essenziale il conservarlo nelle mani del Governo; perchè, da una parte, tra l'interesse di un officiale vittima di un provvedimento iniquo, e l'interesse del servizio pubblico, non sappiamo esitare

un istante, a far prevalere il secondo; e dall'altra, perchè reputiamo che, in un paese di libere instituzioni e di libera stampa, l'opinione pubblica valga ad opporre agli abusi di questo genere un freno ed una remora sufficiente.

Religioso rispetto dei diritti acquisiti mediante una intemerata e laboriosa carriera; giusta severità contro i trasgressori dei propri doveri; tali, in breve, ci sembrano le vere regole di condotta dalle quali il potere esecutivo deve essere animato verso i propri dipendenti.

207. — *b) Protezione del funzionario nell'esercizio delle sue attribuzioni.* — Se, per dare a' suoi impiegati la sicurezza da cui nasce la forza, il Governo deve guarentir loro la stabilità del proprio ufficio finchè non abbiano demeritato, per dar loro l'autorità da cui emana la fermezza e l'indipendenza, deve proteggerli contro le violenze private, alle quali l'esercizio delle loro funzioni può esporli. L'agente che, facendo il suo dovere, può temere di essere lasciato in balia degli insulti dei faziosi o di venir rinnegato dalla superiore autorità, sarebbe un eroe se, rinnovandosi l'occasione, si esponesse di nuovo a tali pericoli. Ora, in materia di amministrazione, non bisogna fare assegnamento sull'eroismo, ma bensì sulla ordinaria e comune misura delle morali e civili virtù. A qualunque costo, il Governo deve prestare man forte ai propri dipendenti nell'adempimento dei loro uffici; la minima transazione ch'egli ammetta, a tale riguardo, è un atto di debolezza, e la debolezza qui diviene colpa e delitto.

Indi è che i funzionari sono protetti mercè delle pene speciali pronunciate contro coloro che feriscano il loro onore o la loro persona; ed il Codice penale è pieno di articoli che puniscono le ingiurie, le vie di fatto, gli atti di

resistenza o di ribellione contro i magistrati ed i depositari della pubblica autorità nel disimpegno delle loro funzioni. Ma oltre a queste generiche disposizioni penali pronunciate contro chiunque attenti ai diritti dei pubblici funzionari, il Governo deve eziandio tutelarne la posizione ed agevolarne gli uffici con tutti i mezzi che stanno in suo potere, provvedere ai mezzi pronti e sicuri per le loro traslocazioni, assisterli con la forza armata nei popolari tumulti, infondere in essi, insomma, una salutare sicurezza di avere in lui un appoggio ed una salvaguardia in ogni emergenza.

208. — c) *Stipendio.* — Ogni servizio deve essere rimunerato; e se fra i servizi che è dato al cittadino prestare allo Stato, sonvene di così alti e sublimi che nessun materiale guiderdone può ricompensare, non è lecito arguire da questi casi di rarissima eccezione, per infermare la regola generale che a qualunque lavoro fa corrispondere un congruo pagamento.

Un volgare pregiudizio fa talvolta considerare come *gente venduta* e necessariamente abbietta coloro che pongono le loro forze, la loro intelligenza, la loro persona a pubblico stipendio. Ma Dio buono! A questa stregua, chi, di grazia, non sarebbe *comprato e venduto*? Lo sarebbe il medico, che riceve il salario delle sue visite; l'avvocato, che porge la mano a' clienti; l'autore, cui l'editore paga un manoscritto; il mercante, che cede a dibattuto prezzo i suoi prodotti; lo sarebbe il ricco proprietario medesimo, che dallo smercio delle derrate de' suoi campi, dall'affitto delle sue case, dai profitti delle sue vaste imprese trae la propria rendita. La società intera è un immenso mercato, dove tutti comprano e vendono; e non si umilia punto chi vende i frutti del suo personale lavoro, come non s'umilia chi vende i frutti della sua terra.

La necessità della rimunerazione degli impiegati emerge ancora da un altro elevatissimo principio di sociale filosofia, dal principio dell'eguaglianza civile. Negli Stati in cui certe classi governano per diritto di nascita e di sangue appoggiato sulla proprietà dei latifondi, le funzioni possono essere esercitate gratuitamente; perocchè la ricompensa trovasi allora nell'influenza e nell'autorità annesse all'esercizio del potere, nell'onore che ne risulta, e negli eventuali e spesso enormi vantaggi materiali e pecuniari che indirettamente ma non meno sicuramente procura. Era questa la ragione della gratuità (gratuità, non dimentichiamolo, piuttosto apparente del resto che reale) delle alte funzioni pubbliche in Roma e nelle Repubbliche italiane del Medio Evo. Ma in una società da cui i privilegi sono scomparsi, in una società dove a tutti è aperto l'adito alla possidenza ed alla ricchezza, in cui tutti i cittadini possono aspirare a gerire la pubblica cosa, il principio dell'onerosità degli impieghi è la logica e necessaria conseguenza di un tale sistema. E se, presso di noi, si fa a questa legge una eccezione riguardo ai Sindaci municipali (eccezione, del rimanente, che ha pure in pratica i suoi inconvenienti, siccome quella che troppo sovente chiama al Sindacato le nullità titolate, escludendone forzosamente le più alte capacità, costrette a lavorare per vivere), questa eccezione risulta dacchè siffatte funzioni sono considerate piuttosto come onorifiche anzichè come laboriose.

209. — Interessa sommamente che il salario dei pubblici funzionari, senza essere lauto, sia però in corrispondenza cogli obblighi onde sono gravati e sempre sufficiente ad assicurar loro una onesta esistenza. L'esempio della Russia e quello del già regno di Napoli dovrebbero bastare

a dimostrar chiaramente che non v'ha peggiore economia di quella che il Governo voglia fare a scapito de' suoi dipendenti, e che miserabili stipendi ed abbiezione degli stipendiati sono sinonimi. Ci volle tutta la tradizionale incorruttibilità e la tempra essenzialmente virtuosa dell'antica amministrazione piemontese, per conservare intemerate queste qualità, nonostante la tenuità eccessiva degli onorari. Leggi recenti hanno in gran parte rimediato all'inconveniente; ed, in generale, il funzionario del Regno d'Italia gode oggidì una posizione economica e finanziaria che, se non eccita l'invidia, non desta però il disprezzo delle altre classi sociali.

210. In quanto al modo del loro allogamento, il principio fondamentale in materia di salari si è ch'essi sono pagati dal Tesoro. Sarebbe un offendere la dignità dei rappresentanti dello Stato l'obbligarli a tendere la mano al pubblico, per domandargli una rimunerazione ad ogni singolo atto che compiono. Gravi abusi potrebbero inoltre macchiare siffatte percezioni, dar adito a facili corruzioni, e provocare discussioni e mercanteggiamenti, che nuocerebbero altamente alla considerazione del funzionario.

A questo principio non fanno propriamente una eccezione i lucri eventuali che in certi uffici sono assicurati ai funzionari, nè la partecipazione che in altri impieghi (per esempio nelle dogane) è stabilita, non sempre senza inconvenienti, a favore degli agenti che procurano coll'opera loro maggiori introiti, per istimolare lo zelo e premiare la solerzia degli impiegati.

Indipendentemente dallo stipendio fisso od eventuale, parecchie classi di funzionari ottengono speciali vantaggi e miglioramenti della loro economica condizione. L'alloggio, il

fuoco, il lume od altre prestazioni in natura sono i complementi del salario in molte amministrazioni, nelle quali l'accordare questi favori costa meno al concedente di quello che benefichi il concessionario. I prefetti, gli ambasciatori, gli alti funzionari, sotto il titolo di spese di rappresentanza, hanno prestazioni che sovente eccedono di molto l'entità del salario fisso che percepiscono. Necessarie in alcuni casi a circondare il funzionario di quell'aureola di esterna mostra che tanto contribuisce a rialzarne il pubblico carattere, coteste spese di rappresentanza furono, a nostro avviso, moltiplicate ed ingrossate oltre il bisogno. Il Governo non è chiamato a dar balli e banchetti, e lungi dal fornire l'esempio dello spreco e del lusso, è suo mandato di generare abitudini di semplicità, di parsimonia e di previdenza.

211. *d*) — *Pensione.* — Se le carriere industriali e commerciali offrono più rischi di crisi e di disastri che le carriere amministrative, le quali compensano i minori lucri con maggiore stabilità, le prime perciò appunto presentano all'uomo attivo, laborioso e previdente la possibilità di profittare degli anni del vigore e dell'energia per mettere in serbo i mezzi onde sostenere i carichi e la forzosa inazione degli anni della vecchiaia e dell'impotenza. La *capitalizzazione*, quest'applicazione della previdenza e del risparmio, che può assumere proporzioni assai grandi nelle vie della specolazione, non può essere che limitatissima e quasi insensibile nella più parte delle categorie di pubbliche funzioni. Ma ciò che alle forze individuali è impedito, riesce possibile e diventa quindi un dovere per le forze collettive della società e pel Governo che la rappresenta. L'impiegato d'altronde che ha consacrato il fiore della sua vita al servizio pubblico, e adempito religiosamente ai doveri che

abbiamo rapidamente analizzati, ha diritto di aspirare al riposo per sè e ad una onesta sussistenza per la sua famiglia. A queste esigenze, a questo diritto si è provveduto appunto col sistema delle *giubilazioni* e delle *pensioni di ritiro*.

La pensione è il complemento dello stipendio, appartiene allo stesso ordine d'interessi e, mercè la proporzionale *ritenuta* sui salari, è formata degli stessi elementi. Come lo stipendio, essa contribuisce ad infondere la calma e la serenità di spirito nell'impiegato, esonerandolo dalla sinistra preoccupazione dell'avvenire.

Affinchè però la pensione sia ciò che deve essere, cioè un tributo pagato dallo Stato a quelli fra' suoi servitori che, dopo un'onorata e lunga carriera, sono fatti incapaci di proficuo lavoro, e non divenga una maschera di corruttrici sinecure, un premio all'ozio ed un enorme aggravio per lo Stato, d'uopo è che sia retta da leggi savie e prudenti. Devono essere fissate rigorosamente le condizioni d'età e di servizio richieste per ottenerla, ed un severo controllo deve presiedere al suo conferimento. Le lacune e le imperfezioni tuttora esistenti in questa parte della nostra legislazione amministrativa, ci consigliano a non entrare per ora in minuti particolari, contentandoci di avere accennato i principii fondamentali della materia.

CAPO IV.

Del Contenzioso amministrativo — Principii generali — Giurisdizioni amministrative — Consiglio di Stato.

§ 1.

Principii generali.

212. — L'applicazione delle leggi amministrative e lo svolgimento dei servizi pubblici danno luogo sovente a controversie ed a questioni, nelle quali trovansi contemporaneamente interessati i diritti e i poteri dell'amministrazione nei vari suoi gradi gerarchici, e le ragioni dei privati. L'autorità dell'amministrazione non è nè illimitata, nè arbitraria, ma regolata da principii e da norme direttive che costituiscono per lei altrettante obbligazioni. Talora la legge indica l'autorità da cui l'azione deve emanare, prescrivendo le attribuzioni del Capo dello Stato, del Ministero, dei Prefetti e così via discorrendo. Tal' altra la legge impone certe

forme e certe garanzie, delle quali deve essere circondata l' istruzione degli affari, ordinando perizie, prescrivendo comunicazioni di documenti ecc. Sonvi casi molteplici in cui il potere dell'amministrazione è limitato, non dalla legge, ma da regolamenti o da convenzioni. I regolamenti di pubblica amministrazione hanno per lei la forza e l' autorità medesima della legge. Le convenzioni particolari risultano dai patti che l'amministrazione conclude coi terzi per esecuzione d'opere pubbliche, per imprese, appalti e simili, sottoscrivendo contratti, stipulando condizioni, fissando termini, forme di pagamento ecc.

Il potere dell' amministrazione trovasi adunque di sua natura definito e temperato; a lei spettano, per così dire, due differenti specie di autorità: l'una discrezionaria, in tutto ciò che costituisce il funzionamento regolare e meccanico delle sue attribuzioni ; l'altra regolata e limitata, in tutto ciò che la legge, il regolamento od il contratto hanno stabilito; la prima è essenzialmente libera ed attiva, la seconda è vincolata e passiva. — Or bene, fintantochè l' operato dell'amministrazione è pacifico e non suscita riclami ed opposizioni, egli è indifferente che gli atti che ne emanano appartengano all' una od all'altra delle sue autorità, le quali allora si trovano insieme confuse ed unificate. Ma appena apparisce controversia, appena sorge una prerogativa che si pretende violata, diventa tosto necessario il sapere a quale ordine di autorità appartengano gli atti impugnati e controversi.

Possono allora verificarsi due casi distinti: o l'opposizione di cui gli atti amministrativi sono l'obbietto, tende ad imputar loro una semplice lesione d' interessi od una formale violazione di diritti. Nel primo caso, l'opposizione o, per

meglio dire, il riclamo è puramente amministrativo, e la sua cognizione, come la relativa decisione, dipende da quell'autorità che fu giustamente denominata *giurisdizione economica* o *graziosa*, per indicare appunto che qualunque concessione fatta dall'amministrazione è semplicemente un fatto d'equità, di grazia e di buon volere. Nel secondo caso, invece, l'opposizione ed il relativo procedimento appartengono al *contenzioso amministrativo.*

213. — Il contenzioso amministrativo è dunque il complesso delle controversie fondate sulla violazione delle obbligazioni imposte all'amministrazione sia dalle leggi o dai regolamenti che la governano, sia dai contratti ch'essa sottoscrive.

Dalla quale definizione apparisce come il contenzioso amministrativo comprenda un ordine speciale di questioni che si distinguono del pari dall'amministrazione pura e dal contenzioso giudiziario comune.

Infatti, due estremi sono essenzialmente necessari perchè un atto od una questione appartengano al contenzioso amministrativo; fa d'uopo, cioè: 1° che si tratti di un diritto controverso, poichè qualora, invece di *diritti*, non fossero in azione che semplici *interessi*, l'atto e la questione spetterebbero all'amministrazione normale, ordinaria, attiva; 2° che si tratti di un diritto dipendente dall'*azione amministrativa*, perchè qualora fossero in campo diritti riguardanti l'*azione civile* e retti dalle leggi comuni, l'atto e la questione sarebbero di competenza del contenzioso giudiziario, e non del contenzioso amministrativo.

Per queste medesime ragioni, la giurisdizione dei tribunali amministrativi non si estende alle discussioni di un ordine politico, quali sarebbero quelle relative a trattati

con potenze estere, le quali discussioni spettano al potere esecutivo e, per esso, ad un Corpo speciale, chiamato *Consiglio del contenzioso diplomatico*, ed incaricato di emettere il suo parere sulle questioni di diritto internazionale, di nazionalità, di emigrazione, di estradizione, sulle interpretazioni dei trattati e simili materie. I tribunali amministrativi, per le considerazioni medesime, sono estranei alle discussioni riguardanti le disposizioni organiche finanziarie, la cui risoluzione dipende dal potere legislativo (1). Sono estranei egualmente alle controversie relative ai provvedimenti di alta polizia prese dai ministri in un interesse di sicurezza pubblica, perchè queste sono di competenza e di responsabilità diretta dei Ministri.

Procedendo così per alienazione, possiamo concludere che il contenzioso amministrativo nulla ha a che fare con la politica, con la diplomazia, con gli atti di Governo, con le questioni giudiziarie o con quelle puramente amministrative. Il solo suo campo d'azione è costituito dalle controversie suscitate in occasione d'un diritto risultante sia dalle leggi e dai regolamenti che presiedono

(1) Un recentissimo Decreto Regio (del 9 ottobre 1862, ha creato in sei principa'i città del Regno d'Italia altrettanti *Uffizi del Contenzioso finanziario*, incaricati: 1° di dare alle varie Amministrazioni finanziarie le consultazioni delle quali fossero richiesti; 2° di dare il loro parere in tutti i casi in cui si tratti di promuovere o abbandonare giudizi, di produrre gravami, di provvedere alla tutela legale dei diritti dell'Erario, di fare transazioni o contratti, di assicurare o sostenere in via contrattuale o giuridica gli interessi o le ragioni dello Stato; 3° di sostenere direttamente o per mezzo di avvocati e di procuratori legali il procedimento dei giudizi attivi e passivi che vengono sostenuti da avvocati, da patrocinatori, da procuratori o da funzionari pubblici nell'interesse dello Stato, e di dar loro le norme e le istruzioni che saranno necessarie; 5° d'invigilare affinchè sieno rettamente applicate le leggi di finanza, riferendone, in caso contrario, al Ministero.

all'amministrazione, sia dai contratti che questa sottoscrive.

214. — Determinata per guisa tale la natura e delimitate le attribuzioni del contenzioso amministrativo, rimane che vediamo a quali mani debba esso venire conferito.

Fuvvi già taluno (e bisogna confessare che i dati rigorosi ed inflessibili d'una logica astratta stavano con lui) che voleva deferire ai tribunali ordinari il contenzioso amministrativo. Dal momento infatti, dicevasi, che esiste nella società un potere giudiziario e che questo è il solo che abbia, per destinazione e per ufficio, l'autorità di giudicare, perchè incorrere il vizioso *bis in idem*, perchè creare accanto a lui una nuova giurisdizione, un nuovo potere, che non è nè giudiziario nè amministrativo e che aspira ad essere, in certa guisa, l'uno e l'altro?

Ma (e sia questa una novella riprova che il *summum jus* è spesso *summa injuria*, e che la logica pura non è la miglior regola di condotta negli affari umani) una tale dottrina non è, per poco che vi si rifletta, da reputarsi compatibile con le esigenze dei fatti e con le lezioni dell'esperienza.

Gli affari amministrativi portano un'impronta speciale, che mal si concilia con l'andamento dei tribunali ordinari.

Negli affari di diritto comune, ben dice in proposito un illustre scrittore, le parti contendenti, procedendo dallo stesso titolo, hanno diritto ai medesimi vantaggi, e la bilancia non può, non deve pendere giammai per l'una a scapito dell'altra. Negli affari amministrativi, invece, l'interesse pubblico richiede certe facilitazioni, certi temperamenti che, senza alterare il diritto, tendono a modificarne l'applicazione. Un giorno, il primo presidente d'una Corte rifiutava di accordare l'urgenza ad una causa dello Stato; trattavasi della espropriazione di una casa sporgente sulla via pubblica.

« Questa casa, lasciata sussistere, diss' egli solennemente, attesterà che la giustizia è eguale per tutti ». Tale è lo spirito dell' autorità giudiziaria. Davanti ad un tribunale amministrativo, l'incaglio subito dalla pubblica circolazione avrebbe determinato l' esame della controversia prima di qualunque altra. Ecco lo spirito della giurisdizione amministrativa. Un privato che non adempie ad una convenzione fatta con un imprenditore, deve a quest'ultimo una indennità proporzionata al lucro di cui lo ha privato; l'ordina il Codice civile. L'amministrazione che rompe un tal contratto, non deve l' indennità che in ragione della perdita cagionata; è la regola di giurisprudenza amministrativa. — Le leggi amministrative sono interamente distinte dalle leggi civili; esse esigono studi particolari e sono fondate sovra principii generali d'un altro ordine. Per applicarle con discernimento e giusta lo spirito loro, non basta aver frequentato il foro, fatto pratica in uno studio d' avvocato, seguito le udienze dei tribunali; fa d'uopo ancora essere iniziati alle necessità degli affari pubblici ed avervi preso attiva parte. — Arroge che le procedure giudiziarie traggono seco spese e lungaggini cui difficilmente sopporterebbero i litigi amministrativi, i quali esigono generalmente una pronta soluzione, nè potrebbero soggettarsi ad una costosa istruttoria senza nuocere, al tempo stesso, agli interessi dell' erario ed ai privati. — I tribunali civili sono numerosi ed occupano quindi un territorio ristretto; ogni circondario possiede un tribunale, varie Corti d'Appello si dividono la suprema giurisdizione. Gli affari amministrativi, quelli, per esempio, che concernono le forniture agli eserciti, i grandi lavori pubblici, le bonificazioni ecc., abbracciano sovente vaste circoscrizioni che non punto coincidono con

le circoscrizioni giudiziarie. Il contenzioso dell'amministrazione ha bisogno di essere accentrato come il Governo medesimo e deferito, almeno in appello, ad un tribunale unico. — Finalmente, e questa considerazione è una delle più gravi, se il contenzioso amministrativo fosse attribuito all'autorità giudiziaria, i limiti che lo separano dall'amministrazione pura sarebbero esposti a frequenti violazioni. Non potrebbe assicurarsene il rispetto che mediante conflitti del continuo ripetuti, la cui frequenza stabilirebbe lotte spiacevoli tra l' amministrazione e l'autorità giudiziaria, e provocherebbero numerose lagnanze.

Con la scorta di questi generali principii, possiamo ora procedere alla indicazione dei vari tribunali, ai quali il contenzioso amministrativo è deferito.

§ 2.

Giurisdizioni amministrative inferiori.

215. — Le giurisdizioni amministrative inferiori (così chiamate per indicare unicamente la distinzione loro dall'unica giurisdizione superiore del Consiglio di Stato) si suddividono in due categorie: quelle, cioè, che giudicano inappellabilmente, e quelle che non pronunciano che sotto condizione d'appello.

a) Giurisdizioni che pronunciano inappellabilmente. — Sono quei tribunali speciali che trovansi preposti a certi rami di servizio, nei quali sia per la peculiare delicatezza delle questioni, sia per la urgenza di una decisione immediata, sia per la semplicità ordinaria delle controversie, l'appello non sarebbe nè utile nè necessario nè possibile. Accenneremo i due seguenti:

1° *Il Consiglio Superiore d' Istruzione pubblica.* — Esso giudica dei mancamenti e delle colpe imputate ai Professori delle Università, quando esse possono farli incorrere nella deposizione o nella sospensione per un tempo maggiore di due mesi, udite sempre le difese dell' incolpato. Giudica inoltre in via d'appello dell' esclusione e della interdizione temporanea del corso degli studi, pronunciata contro gli studenti delle Università.

2° Il *Consiglio di revisione della Guardia Nazionale*, di cui abbiamo parlato all'art. 128.

216. — *b) Giurisdizioni che pronunziano sotto condizione d' appello.* Assai più numerose e più importanti, queste giurisdizioni hanno eziandio un carattere più propriamente amministrativo.

Sebbene per alcune delle sue attribuzioni la *Corte de' Conti* sia una autorità suprema, per altre funzioni invece, più propriamente contenziose, i suoi atti vanno soggetti al rimedio dell'appello. Infatti oltre alle attribuzioni di alta vigilanza e di controllo finanziario da noi enumerate nel § 2 e seg., esercita eziandio una giurisdizione contenziosa sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato. Giudica pure dei conti dei tesorieri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni, per quanto le spetti a termini di leggi speciali.

L'agente può opporsi alle decisioni della Corte nel termine di trenta giorni dalla notificazione. Le decisioni della Corte possono essere impugnate soltanto coi rimedi straordinari del ricorso per annullamento e del ricorso per rivocazione; e possono esperimentarsi tanto dall' agente

quanto dal pubblico Ministero. I ricorsi in nessun caso sospendono le decisioni impugnate. Il ricorso per annullamento è ammesso soltanto per motivo di eccesso di potere, o d'incompetenza per ragione di materia. Esso si presenta al Consiglio di Stato nel termine di tre mesi dalla notificazione della decisione. L'agente ha diritto di ricorrere alla Corte per revocazione nel termine di tre anni, quando vi sia stato errore di fatto o di calcolo, quando per l'esame di altri conti o per altro modo siasi riconosciuta omissione o doppio impiego, quando si siano rinvenuti nuovi documenti dopo pronunziata la decisione, quando il giudizio sia stato pronunziato sopra documenti falsi.

217. — Ma per la moltiplicità degli affari onde le è affidata la cognizione, la più importante delle giurisdizioni inferiori è quella dei *Consigli di Prefettura.*

Appartengono alla loro cognizione: 1° Ogni controversia che sorga pel pagamento delle contribuzioni dirette e dei diritti di gabelle e di pedaggio dovuti allo Stato, e il giudizio sulle contravvenzioni alle leggi e regolamenti relativi ad esse contribuzioni e diritti; — 2° Le controversie riflettenti l'intelligenza e l'esecuzione dei contratti d'appalto di dette contribuzioni e diritti; — 3° Quelle relative all'intelligenza ed all'eseguimento dei contratti per somministranze e lavori d'ogni genere che interessano l'esercizio dell'amministrazione dello Stato, dell'economato generale o dell'ordine de' Santi Maurizio e Lazzaro; — 4° Le questioni che nascono per la riscossione delle quote di consorzio per lavori d'acque e strade; — 6° Le contestazioni sull'intelligenza e sull'eseguimento dei contratti di somministrazioni e di lavori d'ogni qualità stipulati nell'interesse delle Province, delle Comunità o degli Isti-

tuti di Carità o Stabilimenti di beneficenza; — 6º Le quistioni relative all' eseguimento degli appalti dei dazi di consumo, diritti d' ala o di piazza, di peso e simili spettanti ai Comuni; — 7º Quelle intorno alla validità dei contratti, di cui ai N. 2, 3, 5 e 6, ove cada in controversia la validità, la legittimità o l' interpretazione degli atti giurisdizionali dell'Autorità amministrativa; — 8º Le questioni concernenti l' eseguimento delle leggi o dei regolamenti sul cadastro, quelle riflettenti la delimitazione delle Comunità, l'allibramento e l' estimo o la riduzione di essi, salve le disposizioni relative ai richiami in via economica ed amministrativa, delle leggi speciali sulla materia; — 9º Le differenze tra le Comunità ed i particolari per corrosioni od alluvioni in aumento o diminuzione del registro, od altre derivanti dai cadastri o libri di mutazione per i beni sottoposti ai carichi; — 10. Le contestazioni relative al riparto e pagamento delle contribuzioni d'ogni genere provinciali e comunali, e quelle sulle somme dovute per contributo dagli abitanti di una intera Comunità o frazione di essa, e sulle offerte e sui contributi volontarii portati sui ruoli resi esecutorii; — 11. Le contestazioni relative alle fissazioni delle quote imposte dai Comuni ai venditori al minuto di merci od altri oggetti sottoposti ai dazi per abbuonamento; — 12. Le usurpazioni e le degradazioni del suolo, fossi, ponti, traverse ed altre dipendenze delle strade nazionali e comunali, gl' ingombri, costruzioni d'opere, piantamenti ed ogni altra novità pregiudicievole alla conservazione delle medesime e le quote di concorso nelle spese di costruzione, di manutenzione o di ristauro di esse, delle dette loro dipendenze, o di qualunque opera accessoria; 13. — Le opere che ostano e nuocono al libero

2° L'unità degli agenti amministrativi assicura l'energia, la prontezza e l'opportunità della loro azione. — Ma perchè da questa unità non emanino i più gravi disordini, fa d'uopo che gli agenti si considerino come i semplici ministri della legge, e che non possano giammai aspirare a rendersi ad essa superiori.

3° L'esistenza di Consigli posti accanto agli agenti amministrativi, porge loro lumi e sussidi inestimabili. — Ma perchè questi Consigli sieno efficaci, fa d'uopo siano indipendenti; perchè non diventino un ostacolo ed un inciampo, fa mestieri che le loro attribuzioni siano precisamente definite, e ch'essi non escano giammai dalla deliberazione per entrare nell'esecuzione.

4° Un ordinato sistema di vigilanza e di controllo mantiene nella via del dovere i vari organi dell'Amministrazione. — Ma, per non divenire un nome vano, occorre che la vigilanza si eserciti in tutti i gradi della scala amministrativa, e che nessuno sfugga alla propria risponsabilità.

5° Apposite giurisdizioni riparano gli errori dell'Amministrazione. — Ma per rispondere ai bisogni ed all'indole degli affari pubblici, queste giurisdizioni debbono avere un carattere proprio ed interamente distinto dalle giurisdizioni ordinarie.

222. — Gli atti innumerevoli coi quali la pubblica Amministrazione adempie, conformemente a questi principii, ai suoi uffici, possono ridursi a quattro grandi categorie:

1° Quelli coi quali, in virtù di una delegazione generale o speciale, e coll'intento di sovvenire a bisogni pubblici o di completare la legge, l'Amministrazione prescrive provvedimenti obbligatorii per tutti i cittadini.

2° Quelli coi quali essa dà l'impulso ed il movimento

ai pubblici affari, sia organizzando i servizi, sia trasmettendo ordini agli agenti, sia illuminandoli ed istruendoli sui loro doveri.

3º Quelli ch'essa compie riguardo ad uno speciale affare, o rispetto ad una determinata persona, per l'eseguimento della legge e dei servizi pubblici.

4º Quelli che si riferiscono alle opposizioni e contestazioni dirette contro le decisioni amministrative.

Poche considerazioni finali sopra ciascuna di queste categorie di atti serviranno di conclusione e di opportuno riassunto delle materie esposte nelle pagine precedenti.

223. — *Azione regolamentaria dell'Amministrazione.* — Le leggi stabiliscono principii e precetti; i regolamenti li interpretano, li spiegano, li svolgono e ne traggono conseguenze. — Il potere regolamentario appartiene al Governo, per tutto lo Stato; ai Prefetti, per la loro Provincia; ai Sindaci, pel loro Comune. — Il Governo fa i regolamenti d'amministrazione pubblica; i Prefetti ed i Sindaci fanno i Decreti d'amministrazione locale.

I Regolamenti d'Amministrazione pubblica non possono essere fatti che giusta le forme dalla legge prescritte. Queste forme sono o generali per tutti i regolamenti, o speciali per alcuni di essi.

Due condizioni generali sono richieste per tutti i regolamenti di pubblica Amministrazione: l'essere, cioè, preceduti da una deliberazione del Consiglio di Stato; e l'essere promulgati nelle forme stesse delle leggi onde sono un'appendice.

Le condizioni speciali variano a seconda dell'obbietto che il Regolamento si propone. Così, a cagion d'esempio, quando possono avere per conseguenza d'imporre tasse ai cittadini,

o servitù alla proprietà, fa d'uopo che precedano inchieste, perizie, lavori preparatorii.

In quanto ai decreti dell'amministrazione locale, il diritto di annullazione o di riforma riserbato all'autorità superiore, e la remora indiretta dell'autorità giudiziaria che non presta forza che ai decreti emanati nei limiti della legge, sono sufficienti guarentigie del pubblico e dell'autorità.

224. — *Azione direttiva ed impulsiva dell'Amministrazione.* — La legge statuisce e fonda i pubblici servizi; i Regolamenti li organizzano; è necessario inoltre regolarne l'andamento, dirigerne le funzioni, determinare il numero, i doveri, i gradi degli agenti incaricati di gerirli.

A ciò sopperiscono i Decreti regii, firmati dal Capo dello Stato; — i Decreti ministeriali; — le Istruzioni; — le Circolari. Gli atti direttivi ed impulsivi dell'Amministrazione hanno essenzialmente per iscopo di rimuovere le difficoltà, di dissipare i dubbi e le incertezze, di correggere le interpretazioni viziose, d'impedire le diversità e le contraddizioni tendenti a compromettere il grande e fondamentale principio dell'unità amministrativa. L'autorità delle istruzioni e delle circolari è, di sua natura, puramente morale; non possono mai sostituirsi alla legge, ma semplicemente esprimere una opinione e dare una direzione.

Oltre a questi atti direttivi d'ordine generale, l'Amministrazione ne compie altri d'ordine più specifico e particolare, mediante la Corrispondenza, la quale abbraccia gli affari e li segue nei loro minimi svolgimenti.

225. — *Azione individuale.* — I doveri e le funzioni della pubblica amministrazione la pongono continuamente a contatto coi cittadini, sia per l'esercizio della polizia amministrativa, sia per l'adempimento delle sue attribuzioni d'or-

dine e di polizia generale, sia per la gestione dei servizi pubblici.

In ordine alla polizia amministrativa, il principale ufficio dell'amministrazione è di accertare le contravvenzioni, mercè dei processi verbali compilati ed affermati da' suoi agenti, e di informare le giurisdizioni chiamate a reprimerle.

Nell'interesse della sicurezza pubblica, dell'igiene, del decoro, l'Amministrazione ha il diritto ed il dovere di prescrivere certi speciali od accidentali provvedimenti, come quando ordina lo sgombro delle nevi, la demolizione di case pericolanti, il disinfettamento dei luoghi immondi ecc.

Per agevolare e promuovere il funzionamento dei grandi servizi pubblici, l'amministrazione viene a frequentissimi rapporti coi privati. Distribuzione e percezione delle tasse; — vendite e compre di immobili; — appalti e contratti di ogni natura che, per regola, devono essere fatti con pubblicità e concorrenza; — tali ed altri molti sono gli esempi di questa importante azione.

226. — *Azione contenziosa.* — La decisione dei punti controversi in materia amministrativa, esige l'osservanza di forme speciali e tutelari dell'interesse pubblico e dei diritti privati, forme che nel precedente capitolo abbiamo procurato di esporre.

Tale è, rapidamente delineato, l'immenso quadro delle funzioni, dei doveri, dei diritti della pubblica Amministrazione. La prosperità dello Stato, l'ordine pubblico, la libertà e la sicurezza dei cittadini e l'esistenza medesima del

civile consorzio, dipendono dal suo regolare organamento e dalla bontà dei principii che vi presiedono. La capitale importanza della materia avrà dunque, speriamo, compensato, agli occhi del giovane studioso, l'aridità che è inseparabile da siffatte elucubrazioni, e che, per quanto ci era dall'indole stessa delle materie trattate conceduto, abbiamo procacciato del nostro meglio di temperare e di correggere.

FINE.

INDICE

—

INTRODUZIONE.

SEZIONE PRIMA

DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA.

CAPO I.

*

CAPO II.

CAPO III.

CAPO IV.

SEZIONE SECONDA

DEI SERVIZI PUBBLICI

Capo I.

Capo II.

SEZIONE TERZA

DELL' ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO

Capo I.

Capo II.

Capo III.

CAPO IV.

CAPO V.

FINE.

Prezzo Lire 2.